



DET KONGELIGE
ARBEIDS- OG SOSIALDEPARTEMENT

Prop. 39 L

(2014–2015)

Proposisjon til Stortinget (forslag til lovvedtak)

Endringer i arbeidsmiljøloven og
sosialtjenesteloven (adgang til midlertidig
ansettelse mv. og vilkår om aktivitet for
stønad til livsopphold)

Innhold

1	Hovedinnhold i proposisjonen	5				
1.1	Innledning	5				
1.2	Et arbeidsliv for alle (oppsummering av meldingsdelen)	7		3	Inntektssikringsordninger og brukeropfølging	36
1.3	Oversikt over lovforslag (oppsummering av proposisjons- delen)	9		3.1	Innledning	36
1.4	En helhetlig arbeidslivspolitikkk	10		3.2	Ordningenes formål	36
1.5	Oppsummering av forslagene	12		3.3	Oversikt over inntektssikrings- ordningene	38
Del I	Meldingsdel	15		3.4	Nærmere om insentivene i inntektssikringsordningene	43
				3.5	Tiltak for å sikre forankring i arbeidslivet og redusere antallet mottakere av helserelaterede ytelser	45
2	Arbeidsmarked og trygdeytelser	17		3.5.1	Stønad til livsopphold: aktivitets- plikt mv.	45
2.1	Innledning	17		3.5.2	Overgangsstønaden	46
2.2	Et velfungerende arbeidsmarked ..	17		3.5.3	Dagpenger under arbeidsledighet og tiltakspenger	47
2.3	Høy sysselsetting, men svakere utvikling de siste fem årene	19		3.5.4	Tiltak for å redusere sykefraværet	47
2.3.1	Historisk utvikling: Økt syssel- setting og kortere arbeidstid	19		3.5.5	Arbeidsavklaringspenger	53
2.3.2	Fem år med svak utvikling i sysselsettingsandelen	21		3.5.6	Uføretrygd	58
2.3.3	Lav og stabil arbeidsledighet i Norge	22		3.6	Oppsummering av forslagene	62
2.3.4	Mange ikke-arbeidsledige ønsker å komme i jobb	22		4	Økt bruk av tiltaksplasser i ordinært arbeidsliv	63
2.3.5	En fleksibel arbeidsstyrke	22		4.1	Innledning	63
2.3.6	Få jobber i midlertidige stillinger i Norge, men ungdom er over- representert	23		4.2	Regjeringens mål og virkemidler ..	63
2.4	Høy arbeidsinnvandring etter 2004	25		4.3	Midlertidig ansettelse – et spring- brett inn i arbeidslivet	66
2.5	Overganger fra NAV til arbeid	25		4.4	Kvalitetssikring og kompetanse- utvikling	67
2.5.1	De fleste arbeidssøkere går etter hvert over i jobb	25		4.4.1	Arbeids- og velferdsetatens kvalitetsarbeid ved arbeidsrettede tiltak	67
2.5.2	46 prosent av de med nedsatt arbeidsevne går over i jobb	26		4.4.2	Krav til kvalitetssystemer hos tiltaksarrangør	68
2.6	Utsatte grupper i arbeidsmarkedet	26		4.4.3	Kompetanseutvikling	69
2.6.1	Langtidsarbeidssøkere	26		4.4.4	Pågående forsøk på oppfølgings- og formidlingsområdet	69
2.6.2	Personer med lav eller ukjent utdanning	27		4.5	Arbeidsmarkedstiltakenes effekt ..	72
2.6.3	Ungdom	28		4.5.1	Effekt av tiltak i skjermede virksomheter	72
2.6.4	Personer med nedsatt arbeidsevne	29		4.5.2	Virkninger av lønnstilskudd i ordinær virksomhet	73
2.6.5	Innvandrere fra lavinntektsland og Øst-Europa	29		4.5.3	Erfaringer med arbeidspraksis i ordinær virksomhet	75
2.7	Helserelaterede trygdeytelser	29		4.6	Flere og bedre tiltaksplasser i ordinært arbeidsliv	76
2.7.1	Høyt og stabilt omfang	29		4.6.1	Tiltak for å øke bruken av midlertidig lønnstilskudd	77
2.7.2	Sykefravær	31		4.6.2	Opprettelse av en ny, varig lønns- tilskuddsordning	79
2.7.3	Arbeidsavklaringspenger	32		4.6.3	Mer målrettet bruk av arbeids- praksis i ordinært arbeidsliv	80
2.7.4	Uførepensjon	32				
2.7.5	Gradering	33				
2.8	Økonomisk stønad etter lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen	33				
2.8.1	Kvalifiseringsprogrammet og kvalifiseringsstønad	34				

4.7	Styrking av det skjermede tiltakstilbudet	81	5.7	Endringer i fireårsregelen	119
4.7.1	Etablering av et nytt, arbeidsforberedende tiltak	81	5.7.1	Departementets høringsforslag	119
4.7.2	Sammenslåing av varige lønns-tilskuddsordninger	84	5.7.2	Høringsuttalelsene	119
4.7.3	Bruk av tiltaket varig tilrettelagt arbeid i ordinært arbeidsliv	84	5.7.3	Departementets vurderinger og forslag	119
4.7.4	Anskaffessystemet for tiltak i skjermet sektor	85	5.8	Oppsigelse av midlertidige arbeidsavtaler i avtaleperioden	119
4.8	Ny tilretteleggingsordning for arbeidssøkere	85	5.8.1	Departementets høringsforslag	119
4.8.1	Dagens tilretteleggingssystem	85	5.8.2	Høringsuttalelsene	119
4.8.2	Nytt og forenklet inkluderings-tilskudd	86	5.8.3	Departementets vurderinger og forslag	120
4.9	Ny tilretteleggings- og oppfølgingsavtale	87	5.9	Drøftingsplikten	120
4.9.1	En tydelig og forpliktende trepartsavtale	88	5.9.1	Departementets vurderinger og forslag	120
4.10	Tiltaksforenkling og flere leverandører	89	5.10	Særlige krav til den skriftlige arbeidsavtalen ved midlertidig ansettelse	121
4.11	Iverksetting av tiltakene	91	5.10.1	Departementets vurderinger og forslag	121
4.12	Oppsummering av forslagene	91	6	Plikt til å stille vilkår om deltakelse i aktivitet ved til- deling av stønad til livsopphold	122
Del II	Proposisjonsdel	93	6.1	Bakgrunn for lovforslaget	122
5	Midlertidig ansettelse mv.	95	6.2	Gjeldende rett	122
5.1	Bakgrunn for forslagene	95	6.3	Høring	123
5.1.1	Bakgrunn	95	6.4	Departementets høringsforslag	125
5.1.2	Høring	95	6.5	Høringsuttalelsene	125
5.2	Situasjonsbeskrivelse	97	6.6	Departementets vurderinger og forslag	127
5.2.1	Midlertidige ansettelser i norsk arbeidsliv	97	6.6.1	Vilkår	127
5.2.2	Midlertidige ansettelser og samlet stillingsvern	98	6.6.2	Vilkår om aktivitet	127
5.2.3	Forskning om midlertidige ansettelser	98	6.6.3	Unntak ved tungtveiende grunner	128
5.3	Gjeldende rett	102	6.6.4	Konsekvenser av at vilkår brytes ..	129
5.3.1	Norge	102	7	Økonomiske og administrative konsekvenser	130
5.3.2	Andre nordiske land	106	7.1	Strategier og forslag i meldingsdelen	130
5.3.3	Andre land	107	7.2	Forslag til endringer i arbeidsmiljøloven	132
5.4	EU-regelverk	107	7.3	Forslag til endringer i sosialtjenesteloven	133
5.4.1	Direktivet om rammeavtalen om midlertidig ansettelse	107	8	Merknader til de enkelte bestemmelsene i lovforslaget ..	135
5.4.2	Vikarbyrådirektivet	108	8.1	Merknader til forslagene til endringer i arbeidsmiljøloven	135
5.5	Utvidet adgang til midlertidig ansettelse	108	8.2	Merknader til forslagene til endringer i sosialtjenesteloven	138
5.5.1	Departementets høringsforslag ...	108	Forslag til lov om endringer i arbeidsmiljøloven og sosialtjenesteloven	139	
5.5.2	Høringsuttalelsene	109	Vedlegg		
5.5.3	Departementets vurderinger og forslag	110	1	Kildehenvisninger	141
5.6	Forenkling av gjeldende hovedregel om midlertidig ansettelse	118			
5.6.1	Departementets høringsforslag ...	118			
5.6.2	Høringsuttalelsene	118			
5.6.3	Departementets vurderinger og forslag	118			



DET KONGELIGE
ARBEIDS- OG SOSIALDEPARTEMENT

Prop. 39 L

(2014–2015)

Proposisjon til Stortinget (forslag til lovvedtak)

Endringer i arbeidsmiljøloven og sosialtjenesteloven (adgang til midlertidig ansettelse mv. og vilkår om aktivitet for stønad til livsopphold)

*Tilråding fra Arbeids- og sosialdepartementet 5. desember 2014,
godkjent i statsråd samme dag.
(Regjeringen Solberg)*

1 Hovedinnhold i proposisjonen

1.1 Innledning

I denne proposisjonen legger Arbeids- og sosialdepartementet fram forslag til endringer i lov av 17. juni 2005 nr. 62 om arbeidsmiljø, arbeidstid og stillingsvern mv. (arbeidsmiljøloven) og i lov av 18. desember 2009 nr. 131 om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen (sosialtjenesteloven). Forslagene gjelder endringer i arbeidsmiljølovens bestemmelser om midlertidige ansettelser og endringer i sosialtjenesteloven om innføring av plikt til å stille vilkår om deltakelse i aktivitet ved tildeling av stønad til livsopphold.

Regjeringens mål er et trygt, fleksibelt og familievennlig arbeidsliv med plass til alle, og som sikrer høy sysselsetting og lav arbeidsledighet. Dette er viktige mål, både for den økonomiske politikken generelt og for arbeidslivspolitikken og arbeidsmarkeds- og velferdspolitikken. De ulike

politikkområdene må virke sammen for å bidra til en god utvikling i norsk økonomi. Regjeringens politikk på dette området må ses i sammenheng med en generell politikk for økt konkurransekraft og bedre muligheter for å skape verdier og trygge arbeidsplasser for framtiden, høy sysselsetting og god inntektssikring.

Denne proposisjonen inneholder i tillegg til de konkrete lovforslagene også en omfattende meldingsdel. Her drøftes virkemidler i arbeidsmarkeds- og velferdspolitikken. Ytelser ved inntektstortfall og tiltak for å få flere inn i arbeidslivet er sentrale virkemidler for å sikre den enkeltes velferd og fremme et inkluderende arbeidsliv og et velfungerende arbeidsmarked. Både meldingsdelen og de konkrete forslagene i proposisjonen tar utgangspunkt i målet om høy sysselsetting og lav arbeidsledighet. I meldingsdelen behandles den videre utviklingen av inntektssikringsordningene

og endringer i arbeidsmarkedstiltakene. Regjeringen ønsker å øke bruken av ordinært arbeidsliv for å nå målet om å få flere i arbeid gjennom blant annet å øke bruken av lønnstilskudd og tilretteleggingsordninger. Sammen med forslag om økt adgang til midlertidig ansettelse kan det bidra til at flere får prøve seg i arbeid og til at arbeidsgivers usikkerhet og opplevelse av risiko ved ansettelser reduseres. Målet er et arbeidsliv for alle.

Det foreslås å innføre en generell adgang til midlertidig ansettelse (uten vilkår) i inntil tolv måneder kombinert med ulike typer begrensninger og reguleringer for å hindre misbruk og beskytte den midlertidig ansatte. Slike ansettelser foreslås å inngå i beregningsgrunnlaget som gir rett til fast ansettelse etter fire års sammenhengende ansettelse (fireårsregelen). Det fremmes videre andre forslag vedrørende reglene om midlertidig ansettelse, blant annet et forslag om å forenkle arbeidsmiljølovens hovedregel om midlertidig ansettelse, uten at det innebærer noen innholdsmessig endring.

Økt adgang til midlertidig ansettelse vil bidra til et mer velfungerende arbeidsmarked. Med økt fleksibilitet vil arbeidsgivere raskere kunne tilpasse seg endringer i etterspørselen. En utvidet adgang til midlertidige ansettelser kan bidra til å redusere arbeidsgivers opplevde risiko, både når det gjelder ansettelser av personer med usikker produktivitet, over konjunkturer, ved oppstart eller omstrukturering. Det kan gjøre det lettere å øke tilbudet av jobber i en begynnende oppgang eller ved en usikker og kanskje midlertidig økning i arbeidskraftsbehovet.

Det foreslås videre å innføre en plikt for kommunene til å stille vilkår om aktivitet ved tildeling av stønad til livsopphold. Mange kommuner stiller slike vilkår allerede, men Regjeringen vil at det skal stilles vilkår om arbeidsrettet aktivitet i alle landets kommuner og overfor alle stønadsmottakere som er i stand til å delta. Målet er å styrke den enkelte stønadsmottakers muligheter for å komme i arbeid og bli selvforsørget.

Et inkluderende arbeidsliv og velfungerende arbeidsmarked

Rammebetingelsene i arbeidsmarkedet bør utformes slik at arbeidsmarkedet kan være mest mulig selvregulerende, slik at arbeidsgivere og arbeidstakere kan finne hverandre uten myndighetenes medvirkning. De fleste jobbskiftene og tilpasningene i arbeidslivet skjer smidig og håndteres av den enkelte, uten medvirkning fra det offentlige. Samtidig er det mange tilfeller hvor markedet

ikke leverer tilfredsstillende løsninger. Utsatte grupper har ofte behov for bistand for å komme i jobb. Arbeidsmarkedspolitikken har da en viktig rolle å spille. Mange av arbeidsmarkedstiltakene er rettet mot utsatte grupper som har problemer med å skaffe seg jobb på egenhånd.

Et inkluderende arbeidsliv med plass for alle er nødvendig for at hver enkelt skal kunne bruke sine evner, realisere sine drømmer og leve ut sine talenter. En jobb å gå til betyr personlig utvikling, et sosialt fellesskap og trygghet for inntekt, hus og hjem. Et inkluderende arbeidsliv med plass for alle er, sammen med utdanning, det viktigste tiltaket for å bekjempe fattigdom. Arbeid og aktivitet kan i mange tilfeller også motvirke sykdom eller helseplager. Særlig gjelder det for de diagnosetyper som dominerer blant mottakere av helserelaterte ytelser, som psykiske lidelser og muskel- og skjelettplager. Arbeid og aktivitet bør derfor inngå som en del av forebyggingen og behandlingen av dem som har slike plager.

Et velfungerende arbeidsmarked med høy sysselsetting er avgjørende for verdiskaping, bærekraft i offentlige finanser og våre muligheter for å videreutvikle velferdssamfunnet. Verdien av vår nåværende og framtidige arbeidsinnsats utgjør den største delen av nasjonalformuen. Aldring av befolkningen vil framover gi markert høyere utgifter til pensjoner og helse- og omsorgstjenester. Bare en mindre del av de økte utgiftene kan finansieres av inntektene fra pensjonsfondet. Det er derfor nødvendig med endringer og reformer for å øke deltakelsen i arbeidsmarkedet.

Mye er bra i det norske velferdssamfunnet. Norge har høy sysselsetting og lav ledighet. Noen har imidlertid vanskelig for å få jobb, eller med å holde seg i arbeid over tid. Det gjelder spesielt personer med nedsatt funksjonsevne, enkelte innvandrergupper, unge og andre personer uten fullført videregående opplæring. Alt for mange står utenfor arbeidslivet som følge av sykdom eller nedsatt arbeidsevne. Det er krevende, men nødvendig, å redusere denne andelen. Mange mottar helserelaterte ytelser. Det innebærer at mange får sikret sin økonomi og velferd når de står uten arbeid. Det er bra, men samtidig bør det legges til rette for at flest mulig kan delta i arbeidslivet. Regjeringens visjon er et samfunn der alle kan delta. Regjeringen jobber på bred front for å få utsatte grupper inn i arbeidslivet.

Mye av sysselsettingsveksten de siste årene har kommet blant innvandrere og arbeidstakere på korttidsopphold. Arbeidsinnvandrere bidrar med arbeidskraft og kompetanse som det er knapphet på, men arbeidsinnvandring innebærer

også noen utfordringer. God tilgang på utenlandsk arbeidskraft, særlig fra EØS-området, kan ha gjort det vanskeligere for utsatte innenlandske grupper å komme i jobb. Tiltak for å styrke disse gruppenes posisjon i arbeidslivet er spesielt viktig i denne situasjonen.

Arbeidsmarkeds- og velferdspolitikken skal legge til rette for et inkluderende arbeidsliv og velfungerende arbeidsmarked, slik at flest mulig får brukt sine evner og bedriftene får tak i den kompetansen de trenger. Et velfungerende arbeidsmarked innebærer at arbeidsmarkedet er tilstrekkelig fleksibelt til raskt å kunne tilpasse seg endret etterspørsel uten at det oppstår høy ledighet eller stor avgang fra arbeidslivet. Samtidig skal velferdsordninger sikre økonomisk trygghet og bidra til å gi befolkningen et godt sosialt sikkerhetsnett.

Det offentlige velferdssystemet i Norge er godt utbygd. Gjennom en aktiv arbeidsmarkedspolitikk gjøres en betydelig innsats for å hjelpe de som har behov for bistand for å komme i arbeid. På tross av dette og en gunstig arbeidsmarkedssituasjon, er det fortsatt for mange som har problemer med å få fotfeste i arbeidslivet. Overgangen fra arbeidsmarkedstiltak til arbeid er for lav. Det er derfor behov for noen nye grep både når det gjelder arbeidslivets egne muligheter til å ansette og bruken av arbeidsrettede tiltak.

Arbeids- og velferdsforvaltningen er en viktig utøver av arbeids- og velferdspolitikken. Den forvalter velferdsytelser, yter velferdstjenester og har en sentral rolle i arbeidet med å bistå personer som ikke klarer å komme i jobb på egen hånd. Arbeids- og velferdsforvaltningen spiller derfor en viktig rolle for de gruppene som en har fokus på i denne proposisjonen. Regjeringen vil legge til rette for en brukerorientert, effektiv og helhetlig arbeids- og velferdsforvaltning. Arbeids- og velferdsforvaltningen skal kjennetegnes av effektiv ressursbruk og minst mulig byråkrati. Politikk og tiltak skal sammen med arbeids- og velferdsforvaltningens innsats bidra til at brukerne får et godt møte med NAV-kontorene og at flest mulig kommer i arbeid. Som et ledd i dette, har Regjeringen opprettet en ekspertgruppe som gjennomgår arbeids- og velferdsforvaltningen. Denne skal blant annet foreslå tiltak for å få flere fra trygd til arbeid med en effektiv ressursbruk.

Regjeringen ønsker et velfungerende trepartssamarbeid. Det gjelder ikke minst på områder som diskuteres i denne proposisjonen. Sentralt i dette samarbeidet står oppfølging av IA-avtalen for et inkluderende arbeidsliv, for å få ned sykefraværet og legge til rette for at flest mulig skal kunne

delta i arbeidslivet. Arbeidsplassen er en sentral arena for å redusere sykefravær og motvirke utstøting fra arbeidslivet. Regjeringen ønsker å mobilisere det ordinære arbeidslivet gjennom nye virkemidler – og forbedre eksisterende virkemidler – i arbeidet med å få flere i jobb.

1.2 Et arbeidsliv for alle (oppsummering av meldingsdelen)

I meldingsdelen beskrives utviklingen i arbeidsmarkedet og virkemidler i arbeids- og velferdspolitikken vurderes. Ytelser ved inntektsbortfall og tiltak for å få flere inn i arbeidslivet er sentrale virkemidler for å sikre den enkeltes velferd og fremme et inkluderende arbeidsliv og velfungerende arbeidsmarked.

Videreutvikling av inntektssikringsordningene

Det viktigste og primære målet med inntektssikringsordningene i folketrygden er å gi økonomisk trygghet ved å sikre inntekt når evnen til selvforsørging er falt bort eller redusert. Samtidig skal inntektssikringsordningene understøtte målet om høy yrkesdeltakelse. De som er i stand til det, skal kunne forsørge seg selv som yrkesaktiv. Regjeringen vil styrke arbeidslinjen i arbeids- og velferdspolitikken.

Mange av personene i yrkesaktiv alder som mottar velferdsytelser, mottar en helserelatert ytelse, dvs. sykepenge, arbeidsavklaringspenge eller uførepensjon. Det er et mål at flere mottakere av helserelaterte ytelser skal kunne ta i bruk sin faktiske arbeidsevne. Bruk av graderte ytelser er et sentralt virkemiddel for å hindre varig utstøting fra arbeidslivet og å styrke den enkeltes tilknytning til arbeidslivet. Regjeringen ønsker at graderte ytelser skal tas i bruk i større grad enn i dag. Graderingen i hvert enkelt tilfelle bør reflektere den faktiske arbeidsevnen.

Ved innføring av ny uføretrygd fra 2015 blir det enklere å kombinere uføretrygd med arbeid, og det vil alltid lønne seg å øke arbeidsinntekten. Det vil motivere flere til å kombinere uføretrygd med arbeid. Det er Regjeringens mål at flere uføretrygdede skal få en gradert uføretrygd. For å nå dette målet er yrkestilknytningen tidligere i stønadsforløpet sentralt. Regjeringen legger vekt på å øke graderingen i sykepenge og at flere utnytter sin arbeidsevne fullt ut mens de mottar arbeidsavklaringspenge. Det er behov for mer kunnskap om arbeidsdeltakelse og stønadsforløp for personer som har delvis nedsatt arbeidsevne

etter avsluttet sykepengeperiode. Arbeids- og sosialdepartementet har derfor tatt initiativ til å få mer kunnskap om dette.

Det er satt i gang flere evalueringer av arbeidsavklaringspenger. Regjeringen vil komme tilbake med en gjennomgang av denne ordningen når resultatene fra evalueringene foreligger.

Generelt bør inntektssikringsordningene være innrettet slik at det alltid lønner seg å jobbe, eventuelt å øke arbeidsinnsatsen dersom man kombinerer arbeid og ytelser. I tillegg bør det stilles krav både til den enkelte om aktiv deltakelse og til arbeids- og velferdsforvaltningen i form av oppfølging og iverksetting av hensiktsmessige tiltak.

Regjeringen vil øke forventningene til aktivitet i velferdsytelsene. Formålet med krav til aktivitet er blant annet å gi legitimitet til velferdsytelsene gjennom en bedre balanse mellom rettigheter og plikter, å motvirke passive stønadsløp, styrke den enkeltes muligheter til å komme i jobb og motivere for overgang til jobb. Det må være tydelige aktivitetskrav når dette er rimelig, og det må være tilstrekkelige virkemidler overfor dem som ikke følger dem. Hensiktsmessige aktivitetskrav forutsetter at det er meningsfylte aktiviteter å tilby. Det understreker betydningen av å se ytelser og aktive arbeidsmarkedstiltak i sammenheng.

Det er godt dokumentert at lange stønadsprioder svekker muligheten for å komme tilbake i arbeid. Regjeringen ønsker å innføre et beslutningsstøttesystem for sykmelder med veiledende sykmeldingsperioder, blant annet for å sikre mer lik sykmeldingspraksis for samme lidelse eller diagnose og større forutsigbarhet, men også for å forhindre unødvendig lange sykefraværsperioder. Legens beslutning skal likevel veie tyngst. Systemet blir utviklet under ledelse av Helsedirektoratet med bistand fra Arbeids- og velferdsdirektoratet med sikte på implementering fra 1. januar 2016.

Regjeringen vil også gjennomføre forsøk med ny medisinsk vurdering av en annen lege enn sykmeldtes fastlege etter seks måneders sykefravær. Forsøket skal gjennomføres på en slik måte at det kan gi grunnlag for å trekke konklusjoner om effekter på videre sykefravær og tilbakeføring til jobb. Det tas sikte på oppstart av forsøket tidlig i 2015.

De siste årene har det vært en økning i antall og andel unge mottakere av uførepensjon. For samfunnet innebærer tidlig uføretrygd et betydelig velferdstap. Personer blir stående utenfor arbeidslivet i mange år. Det er ikke grunnlag for å hevde at helsetilstanden blant unge er redusert. Det drøftes hvordan NAV bedre kan følge opp

unge uføre som har en mulighet til å komme tilbake i arbeid, og å begrense omfanget av unge som blir uføretrygdet.

Kapittel 3 drøfter innretningen av inntektssikringsordningene nærmere.

Økt bruk av ordinært arbeidsliv

Regjeringen ønsker et mer åpent arbeidsliv, med lavere terskel inn for de som står utenfor, og et velfungerende arbeidsmarked, hvor arbeidsgiver og arbeidstaker lett kan finne fram til hverandre. Dette skal blant annet gjøres gjennom mer bruk av det ordinære arbeidslivet i arbeidsmarkedspolitikken. Det innebærer mer bruk av virkemidler rettet mot etterspørselssiden i arbeidsmarkedet. Mye av arbeidsmarkedspolitikken har tradisjonelt vært orientert mot tilbudssiden, for eksempel gjennom opplæring og kvalifisering av arbeidsledige og personer med nedsatt arbeidsevne. Opplæring og kvalifisering skal fortsatt være en viktig del av arbeidsmarkedspolitikken, men den bør i større grad kombineres med – og gjennomføres i – ordinært arbeidsliv. Da må arbeidsgivere motivere til i større grad å ansette utsatte grupper i arbeidsmarkedet.

Som en viktig del av strategien for å øke bruken av ordinært arbeidsliv, ønsker Regjeringen å lette adgangen til midlertidig ansettelse og øke bruken av lønnstilskudd. Begge deler vil senke terskelen inn i arbeidslivet og gi nykommere og personer som står utenfor arbeidslivet bedre muligheter til å få prøvd seg i jobb. Midlertidig ansettelse kan i en del tilfeller fungere som et springbrett inn i arbeidslivet, og lønnstilskudd er blant de tiltakene som har best effekt. Midlertidig ansettelse og lønnstilskudd kan ses på som alternative måter å mobilisere det ordinære arbeidslivet på, men de to kan også forsterke hverandre om de ses i sammenheng. Derfor ønsker Regjeringen også økte muligheter til å kombinere lønnstilskudd med midlertidig ansettelse, og vil øke adgangen til bruk av midlertidig ansettelse i lønnstilskuddsordninger.

Tiltakene i arbeidsmarkedspolitikken må bli bedre, mer målrettede og mer effektive. En hovedstrategi for å lykkes handler om å opprette flere og bedre tiltaksplasser i det ordinære arbeidslivet. Økt satsing på lønnstilskudd inngår som en viktig del her, både de midlertidige lønnstilskuddsordningene og gjennom en ny, varig lønnstilskuddsordning for brukere med varig og vesentlig nedsatt arbeidsevne som bygger på forsøket med tidsubestemt lønnstilskudd (TULT). Arbeidspraksis, som er ett av de mest brukte tilta-

kene i arbeidsmarkedspolitikken, styrkes gjennom blant annet tettere og bedre oppfølging av tiltaksdeltaker og arbeidsgiver. Varigheten reduseres for å hindre misbruk og øke effektiviteten i tiltaket.

Mange arbeidssøkere med nedsatt funksjonsevne har behov for tilrettelegging på arbeidsplassen for å komme i jobb. For å senke terskelen inn i arbeidslivet og for å oppmuntre arbeidsgivere til i større grad å rekruttere eller prøve ut arbeidssøkere med særskilte behov, ønsker Regjeringen å bidra til bedre tilrettelegging på arbeidsplassen. Et nytt og enklere tilretteleggingsstilskudd eller inkluderingstilskudd for ordinært arbeidsliv innføres. I tillegg vil Regjeringen opprette en mer forpliktende tilretteleggings- og oppfølgingsavtale som inngås mellom arbeids- og velferdsforvaltningen, arbeidsgiver og arbeidssøker. Avtalen har personer med nedsatt arbeidsevne under 30 år som hovedmålgruppe.

Arbeidsmarkedstiltakene skal forbedres og forenkles. Overlappende arbeidsmarkedstiltak slås sammen. Det vil forenkle tiltaksstrukturen. Overordnede prinsipper for gjennomgangen av arbeidsmarkedstiltakene i meldingen er at tiltakene skal bli bedre og mer effektive og enklere å administrere og forholde seg til for alle aktører, både arbeidsgivere og arbeidstakere, arbeids- og velferdsforvaltningen og tiltaksarrangører. Mange av endringene vil fremme bruken av ordinært arbeidsliv som tiltaksarena og et velfungerende arbeidsmarked.

Som et ledd i dette forenklingsarbeidet er det fastsatt en forskrift som innebærer at overlappende tiltak på avklarings- og oppfølgingsområdet slås sammen. Forskriften, som iverksettes fra januar 2015, åpner for økt konkurranse om å tilby disse tiltakene. Dette vil gi større mangfold av tilbydere, blant annet frivillige organisasjoner og sosiale entreprenører, i tillegg til de tradisjonelle attførings- og vekstbedriftene. Samtidig skal det stilles klarere kvalitets- og resultatkrav til leverandørene av arbeidsmarkedstiltak. Regjeringen legger på denne måten til rette for flere og bedre private og frivillige initiativ, og slipper flere til i tilbudet av arbeidsmarkedstiltak og velferdstjenester.

En viktig del av arbeidet med å forbedre arbeidsmarkedstiltakene er å utvikle mer kunnskap og kompetanse om inkludering i ordinært arbeidsliv, blant annet gjennom ulike forsøk som legges opp slik at resultatene kan evalueres og brukes i framtidig utforming av tjenestene. Løpende forsøksvirksomhet skal kombineres med systematisk og målrettet forskningsinnsats. I dette arbeidet bør alle sider ved tiltaksbruken vur-

deres, men hovedvekten skal legges på deltakerens overgang til arbeid, som er det overordnede målet med innsatsen. Skal vi lykkes med å inkludere flere i arbeidslivet, må kunnskap om hva som virker styrkes.

Kapittel 4 fokuserer på aktive tiltak som skal øke bruken av ordinært arbeidsliv gjennom nye og forbedrede virkemidler som økt adgang til midlertidig ansettelse, økt bruk av lønnsstilskudd og tilretteleggingsordninger. Dette vil styrke utsatte gruppers muligheter til å komme i arbeid.

1.3 Oversikt over lovforslag (oppsummering av proposisjonsdelen)

Proposisjonen inneholder forslag til konkrete endringer i regelverk for midlertidig ansettelse og aktivitetsplikt ved tildeling av stønad til livsopphold.

Midlertidig ansettelse

Departementet fremmer forslag om en ny generell adgang til midlertidig ansettelse (uten vilkår) for inntil tolv måneder, kombinert med forslag om tre typer begrensninger. Det foreslås for det første en karanteneperiode på tolv måneder for nye ansettelser på generelt grunnlag. Ved avtaleperiodens slutt vil arbeidsgiver stå fritt til enten å avslutte arbeidsforholdet uten å oppgi grunn, eller å videreføre ansettelsen i fast stilling, eventuelt i midlertidig ansettelse på et annet grunnlag. Dersom arbeidsforholdet avsluttes, inntreer en karantene for de aktuelle arbeidsoppgavene. Under karantenen vil det ikke være adgang til å inngå nye midlertidige ansettelser på generelt grunnlag for utførelse av arbeidsoppgaver av samme art. Karantenen foreslås å gjelde innenfor den juridiske enheten *virksomhet* som en hovedregel.

Det foreslås også en kvotebegrensning for hvor mange arbeidstakere som kan ansettes på generelt grunnlag. Kvoten foreslås satt til maksimalt 15 prosent av arbeidstakerne i virksomheten, men det vil alltid være tillatt at minst én arbeidstaker er ansatt på det generelle grunnlaget.

Det foreslås videre at det ikke skal være adgang til å inngå individuell avtale om gjennomsnittsberegning av arbeidstiden med arbeidstakere som er midlertidig ansatt på generelt grunnlag. Dette forslaget fremmes i en egen proposisjon om endringer i arbeidsmiljøloven i tilknytning til forslag om endringer i arbeidstidsreglene. Forslagene for øvrig er behandlet i kapittel 5.5.

Det foreslås å forenkle ordlyden i arbeidsmiljøloven § 14-9 første ledd bokstav a, om at midlertidig arbeidsavtale kan inngås «når arbeidets karakter tilsier det og arbeidet atskiller seg fra det som ordinært utføres i virksomheten». I rettspraksis er bestemmelsen ikke tolket strengt etter ordlyden og det er ikke enkelt å se ut fra ordlyden *når* det er adgang til midlertidig ansettelse. Det foreslås å forenkle og tydeliggjøre bestemmelsen uten at bestemmelsen innholdsmessig endres. Forslaget behandles i kapittel 5.6.

I kapittel 5.7 foreslås det at ansettelser i henhold til den nye, generelle, adgangen til midlertidig ansettelse skal inngå i beregningsgrunnlaget som gir rett til fast ansettelse etter fire års sammenhengende ansettelse (fireårsregelen).

Det er en viss usikkerhet om rettstilstanden når det gjelder spørsmålet om midlertidige arbeidsavtalers oppsigelighet i løpet av avtaleperioden. Det foreslås derfor å ta inn en bestemmelse hvor det framgår at lovens regler om opphør gjelder i avtaleperioden ved midlertidig ansettelse. Dette behandles i kapittel 5.8.

Det foreslås at arbeidsgivers plikt til å drøfte bruken av midlertidig ansettelse med de tillitsvalgte (drøftingsplikten), presiseres til å omfatte grunnlaget og omfanget av slike ansettelser, samt arbeidsmiljømessige konsekvenser av bruken. Dette behandles i kapittel 5.9.

I kapittel 5.10 foreslås det å innføre krav om at det rettslige grunnlaget for midlertidig ansettelse må framgå av den skriftlige arbeidsavtalen.

Plikt til å stille vilkår om aktivitet ved tildeling av stønad til livsopphold

Departementet fremmer forslag om en endring i lov om sosiale tjenester som medfører at kommunen får en plikt til å stille vilkår om deltakelse i aktivitet ved tildeling av stønad til livsopphold, med mindre det i det enkelte tilfellet foreligger tungtveiende grunner mot det. Det skal ikke bli stilt vilkår om aktivitet til stønadsmottakere som har et aktivitetstilbud etter annen lovgivning. Formålet med lovforslaget er at personer som mottar stønad etter sosialtjenesteloven skal delta i en arbeidsrettet aktivitet som styrker deres muligheter for overgang til arbeid og selvforsørgelse.

Kommunene har etter gjeldende rett en adgang til å stille vilkår om aktivitet ved tildeling av økonomisk stønad, men benytter denne muligheten i varierende grad. Det forslås derfor å innføre en plikt for kommunen til å stille vilkår om aktivitet og en hjemmel for å kunne sanksjonere vilkårsbrudd i sosialtjenesteloven § 20. Etter for-

slaget skal kommunen kunne foreta trekk i stønaden hvis stønadsmottakeren ikke oppfyller vilkår som er stilt i vedtaket om stønad.

Lovforslaget er behandlet i kapittel 6.

1.4 En helhetlig arbeidslivspolitik

Regjeringen arbeider på bred front for å inkludere flere mennesker i arbeidslivet. Forslagene i denne meldingen inngår i et helhetlig arbeid for økt sysselsetting, et mer inkluderende og mer fleksibelt arbeidsliv.

Samarbeidet for et *inkluderende arbeidsliv* videreføres og videreutvikles. En ny IA-avtale for perioden 2014–2018 er inngått mellom Regjeringen og hovedorganisasjonene i arbeidslivet. IA-avtalen er et viktig virkemiddel for oppfølging av sykmeldte, for å hindre utstøting fra arbeidslivet og for å inkludere flere. I den nye avtalen er reglene for oppfølging av sykmeldte gjort enklere. Det innebærer at alle parter skal fokusere mer på oppfølgingen av den enkelte sykmeldte og på å få vedkommende tilbake i jobb. I tillegg innebærer den nye avtalen en forsterket og mer målrettet innsats for å inkludere personer med nedsatt funksjonsevne i jobb. Innsatsen rettes mot unge. I den nye IA-avtalen satses det også mer på kunnskapsutvikling og forsøk, blant annet et forsøk med en avgrenset ordning med sykmelding kombinert med tilstedeværelse på jobb, «sykmeldt i jobb».

På *trygdeområdet* la Regjeringen i statsbudsjettet for 2015 fram enkelte forslag til endringer for å bedre arbeidsinsentivene i ordningene. Perioden med overgangsstønad for enslige forsørgere er foreslått redusert fra tre til ett år. Regjeringen har også sendt på høring forslag om flere endringer i overgangsstønaden for ytterligere å styrke insentivene til et yrkesaktivt liv blant enslige foreldre. På bakgrunn av budsjettavtalen på Stortinget vil det bli lagt fram en egen sak for Stortinget om overgangsstønaden.

Regjeringen har foreslått at dagens behovsprøvde barnetillegg til uførepensjonister fra 1. januar 2016 erstattes med et standardisert barnetillegg på nivå med tillegget som gis til mottakere av arbeidsavklaringspenger. Det følger av budsjettavtalen på Stortinget at det behovsprøvde barnetillegget blir videreført samtidig som det innføres et tak på samlet ytelse på 95 prosent av lønnsinntekt før uførhet.

Regjeringen har hatt på høring forslag om visse oppmykninger i *arbeidstidsreglene*. Regjeringen ønsker å tilpasse arbeidstidsreglene bedre til dagens og framtidens behov. Arbeidslivet er i sta-

dig endring. Økt fleksibilitet i arbeidstidsreglene er ønskelig for å gi virksomhetene større muligheter til å organisere driften etter varierende etterspørsel. Det vil imøtekomme brukeres, kunders og pasienters forventninger om tjenester som er tilgjengelige når behovet er der. Det vil også gi arbeidstakere bedre muligheter til å tilpasse arbeidstiden til sitt behov. Samtidig skal arbeidstidsreglene ivareta arbeidstakernes helse og velferd, gi muligheter for en god balanse mellom arbeid og fritid, og legge til rette for lange yrkeskarrierer. Regjeringen vil om kort tid legge fram forslag om endringer i overtidsreglene, regler for søn- og helgedagsarbeid, gjennomsnittsberegning av alminnelig arbeidstid, beredskapsvakt og tilsynenes dispensasjonsadgang.

For å utrede hvordan arbeidskraften best mulig kan tas i bruk i kommende tiår har Regjeringen nedsatt et ekspertutvalg under ledelse av professor Karen Helene Ulltveit-Moe. Utvalget skal vurdere de samlede arbeidstidsreguleringene og praktiseringen av disse, i lys av behovet for å mobilisere mer arbeidskraft, herunder å legge til rette for heltid. Utvalget skal levere sin utredning innen utgangen av 2015.

Forslagene i denne meldingen vil forbedre innholdet i flere av arbeids- og velferdsforvaltningens virkemidler. Det er også nødvendig å gjennomgå selve *arbeids- og velferdsforvaltningen*. Regjeringen har satt ned en ekspertgruppe under ledelse av direktør Sigrun Vågeng. Ekspertgruppen skal konsentrere seg om NAV-kontorene, og identifisere problemer og muligheter og foreslå tiltak slik at NAV-kontoret kan sikre bedre brukervirkning, gi gode brukeropplevelser og hjelpe flere fra trygd til arbeid med en effektiv ressursbruk. Ekspertgruppen la fram sin første rapport i september, hvor den foreslo blant annet at informasjonen fra arbeids- og velferdsforvaltningen til brukere må forenkles slik at den blir lettere å forstå, og at brukere med mange utfordringer bør få en fast kontaktperson. Sluttrapporten skal leveres innen 15. mars 2015.

Regjeringen har varslet en melding om *livs-lang læring* og utenforskap, som skal legges fram for Stortinget høsten 2015. Meldingen vil se på kompetanserelaterte årsaker til utenforskap. Utdanning og kompetanse er en nøkkelfaktor for en stabil og varig tilknytning til arbeidslivet. Ansvaret for opplæring for voksne er delt mellom ulike departementer, direktorater og forvaltningsnivåer. Meldingen utarbeides i fellesskap av Kunnskapsdepartementet, Arbeids- og sosialdepartementet og Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet, og vil blant annet se på sam-

menhengen mellom grunnopplæring for voksne, opplæring i regi av NAV og opplæring i integreringspolitikken, dvs. norsk- og samfunnskunnskap for voksne og introduksjonsprogrammet.

Regjeringen har også satt i gang arbeid med en melding til Stortinget om likestilling og en melding om folkehelse. Begge meldingene handler delvis om arbeidslivet. Meldingen om *likestilling* skal omhandle likestillingsarbeid på utvalgte samsfunnsområder, blant annet oppvekst og utdanning og arbeidslivet. Både kvinners og menns utfordringer vil bli belyst, og meldingen vil også ha et tydelig minoritetsperspektiv. Likestillingsmeldingen skal etter planen legges fram av Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet i 2015.

En god *folkehelse* legger grunnlag for høy arbeidsdeltakelse. Samtidig er arbeid og aktivitet ofte positivt for helsen. I folkehelsemeldingen ønsker Regjeringen spesielt å løfte fram psykisk helse, aktive eldre og helsevennlige valg. Forebyggende arbeid for å fremme god helse blant barn og unge vil være prioritert. Folkehelsemeldingen skal danne grunnlag for en strategi for en moderne eldrepolitikk som skal omfatte alle samsfunnsområder, herunder eldres deltakelse i arbeidslivet. Folkehelsemeldingen legges fram av Helse- og omsorgsdepartementet våren 2015.

Den generelle økonomiske politikken

På lang sikt er det særlig vekstevnen i fastlandsøkonomien som bestemmer velferdsutviklingen i Norge. Den økonomiske politikken må legge til rette for å øke produktiviteten og dermed vekstevnen i økonomien og høy arbeidsinnsats. En stabil utvikling i arbeidsmarkedet er avhengig av gode og stabile generelle rammevilkår.

Høy sysselsetting og lav ledighet er sentrale mål i den økonomiske politikken. Budsjettpolitikken og pengepolitikken må virke sammen for å bidra til en stabil utvikling i produksjon og sysselsetting. Renten er rettet inn mot lav og stabil inflasjon, men er også vår første forsvarslinje mot en svakere økonomisk utvikling. Budsjettpolitikken må innrettes slik at den styrker grunnlaget for et vekstkraftig næringsliv og gjør offentlig virksomhet mer effektiv. Den offentlige pengebruken skal innenfor handlingsregelens rammer tilpasses situasjonen i økonomien. Regjeringen vil redusere det samlede skatte- og avgiftsnivået for å gi bedre vilkår for norsk næringsliv og derigjennom øke verdiskapingen. Redusert skatt på arbeid kan stimulere til høyere arbeidstilbud. Den økonomiske politikken er nærmere omtalt i Nasjonalbudsjettet 2015.

Etter 2005 har veksten i produktiviteten i fastlandsøkonomien vært svakere enn vi har vært vant til. Regjeringen oppnevnte i februar i år en kommisjon som skal kartlegge årsakene til svakere produktivitsvekst og fremme forslag som kan styrke produktivitet og vekstevne i norsk økonomi. Kommisjonen, som ledes av professor Jørn Rattsø, leverer sin første rapport i 2015.

En vellykket kommunereform vil være et viktig bidrag til en mer effektiv offentlig sektor. Færre og større kommuner som gjennomfører en velferdspolitik i henhold til nasjonale mål, vil redusere behovet for statlig detaljstyring. Arbeids- og velferdsforvaltningen er et lovfestet samarbeid mellom den enkelte kommune og staten gjennom felles NAV-kontor i kommunen. En ny kommunestruktur vil kunne gi bedre samsvar mellom kommunestørrelse og lokale arbeidsmarkeder. Arbeidet med kommunereformen er nærmere omtalt i Kommuneproposisjonen 2015.

Videre gjennomgang av inntektssikringsordningene

Det er nødvendig med ytterligere reformer for å videreutvikle inntektssikringsordningene. For å understøtte en stor og effektiv arbeidsstyrke, må inntektssikringsordningene innrettes slik at det lønner seg å jobbe. Mange av tiltakene som omtales i meldingsdelen i denne proposisjonen vil kreve videre oppfølging og konkretisering. Blant annet er det behov for mer sikker kunnskap som grunnlag for å konkludere. I løpet av året vil det bli ferdigstilt en rekke prosjekter og evalueringer. Dette gjelder eksempelvis evaluering av ulike sider ved AAP-ordningen. De fleste som mottar arbeidsavklaringspenger (AAP), mottar i dag fulle ytelser, noe som indikerer at muligheten for utnyttelse av delvis arbeidsevne er lite utnyttet. Arbeids- og sosialdepartementet vil jobbe videre med endringer som legger til rette for økt gradering av arbeidsavklaringspenger i tråd med den enkeltes faktiske arbeidsevne, når evalueringen av ordningen foreligger. Dette må blant annet vurderes opp mot jobbmuligheter og eventuelt hvorvidt arbeidsavklaringspenger kan suppleres med andre kilder til livsopphold. En vurdering av arbeidsavklaringspenger vil også omfatte inngangskrav i ordningen, oppfølging og aktivitetskrav og behovet for tydelige stoppunkter underveis i avklaringsløpet. Også enkelte spørsmål knyttet til stønadsnivå og graderingsregler på tvers av inntektssikringsordningene vil bli vurdert.

Ulike forslag vil også kunne ha implikasjoner for arbeids- og velferdsforvaltningen, både res-

sursmessig og når det gjelder NAV-kontorenes brukerrettede oppfølging. Disse spørsmålene vil bli vurdert av ekspertgruppen som skal foreta en gjennomgang av arbeids- og velferdsforvaltningen, og som skal avgi sluttrapport i mars 2015.

Regjeringen vil legge fram en sak for Stortinget våren 2016, der gjennomgang av AAP-ordningen og oppfølging av ekspertgruppen som gjennomgår arbeids- og velferdsforvaltningen vil være sentrale tema.

1.5 Oppsummering av forslagene

Inntektssikringsordninger og brukeroppløping

Regjeringen bygger sin politikk på offentlig finansierte velferdsløsninger og ordninger. Systemet bør utformes slik at det lønner seg å være i jobb og aktivitet, og at graderte ytelser brukes når det er grunnlag for det. Regjeringen vil:

- Innføre aktivitetsplikt for mottakere av stønad til livsopphold (jf. omtale nedenfor), og lovfeste at barn og unge skal få beholde arbeidsinntekter inntil et visst nivå uten at dette påvirker stønadsnivået til familien.
- Foreslå endringer i regelverket for overgangsstønad som gjør det enklere og mer oversiktlig for brukerne. Forslagene innebærer også en ytterligere innretning av regelverket for å styrke insentivene til arbeid.
- Vurdere endringer i reglene for tiltakspenger til unge, basert på en pågående evaluering.
- Arbeide for en reduksjon i sykefraværet, herunder økt bruk av graderte sykmeldinger, gjennom blant annet
 - å utarbeide et nytt beslutningsstøttesystem for sykmeldere,
 - å gjennomføre et forsøk der en annen lege enn den sykmeldtes fastlege skal vurdere om det er behov for sykmelding ut over 6 måneder.
- Vurdere Arbeids- og velferdsetatens ressursbruk i brukeroppløpingen, med sikte på å bedre resultatoppnåelsen på en kostnadseffektiv måte.
- Vurdere endringer i regelverket for arbeidsavklaringspenger basert på pågående evalueringer av ordningen, herunder se særskilt på
 - gradering/avkortning og inngangskrav,
 - aktivitetskrav og oppfølging,
 - varighetsbegrensning, lengde og stoppunkter,
- Bedre oppfølgingen av unge for å hindre varig uføretrygd.

Regjeringen vil legge fram en sak for Stortinget våren 2016, der gjennomgang av AAP-ordningen og oppfølging av ekspertgruppen som gjennomgår arbeids- og velferdsforvaltningen vil være sentrale tema.

Økt bruk av tiltaksplasser i ordinært arbeidsliv

Regjeringen ønsker økt bruk av ordinært arbeidsliv for å styrke utsatte gruppers muligheter til å komme i arbeid, og vil:

- Utvide adgangen til midlertidig ansettelse, jf. nærmere omtale nedenfor.
- Øke bruken av lønnstilskudd i ordinært arbeidsliv ved blant annet å innføre mulighet for høyere lønnsrefusjon for personer med nedsett arbeidsevne, og ved å utvide adgangen til midlertidig ansettelse i tiltaksperioden.
- Etablere en ny, varig lønnstilskuddsordning, og fase inn lønnstilskuddsordningen *tilrettelagt arbeid i arbeidsmarkedsbedrift* i denne ordningen.
- Målrette arbeidstreningstiltaket i ordinært arbeidsliv og styrke oppfølgingen av tiltaksdeltaker og arbeidsgiver.
- Etablere et nytt arbeidsforberedende tiltak i et tilrettelagt og skjermet arbeidsmiljø basert på de eksisterende tiltakene *kvalifisering i arbeidsmarkedsbedrift og arbeidspraksis i skjermet virksomhet*.
- Etablere et nytt inkluderingstilskudd for arbeidssøkere.
- Innføre en ny og mer forpliktende tilretteleggings- og oppfølgingsavtale.
- Videreutvikle tiltaket *varig tilrettelagt arbeid i skjermede virksomheter* ved å innføre en permisjonsordning for deltakerne som ønsker å hospitere i ordinære bedrifter.
- Stille tydeligere resultatkrav til leverandører av arbeidsrettede tiltak.

Midlertidig ansettelse

Regjeringen foreslår følgende endringer i arbeidsmiljølovens bestemmelser om midlertidige ansettelser:

- En generell adgang til midlertidig ansettelse (uten vilkår) i inntil tolv måneder.
- Den generelle adgangen kombineres med tre typer begrensninger:
 - Karantene ved avslutning av midlertidig ansettelse på generelt grunnlag.
 - Kvote for hvor mange som kan ansettes midlertidig på generelt grunnlag.
 - Ikke adgang til å inngå individuell avtale om gjennomsnittsberegning av arbeidstiden for de som ansettes midlertidig på generelt grunnlag. Det tas sikte på å fremme forslag om en slik begrensning i en egen proposisjon om endringer i arbeidsmiljøloven i tilknytning til forslag om endringer i arbeidstidsreglene.
- Gjeldende hovedregel om midlertidig ansettelse forenkles og tydeliggjøres uten at bestemmelsen innholdsmessig endres.
- Ansettelser i henhold til det generelle grunnlaget skal inngå i beregningsgrunnlaget som gir rett til fast ansettelse etter fire års sammenhengende ansettelse (fireårsregelen).
- Det presiseres at lovens regler om opphør av arbeidsforhold gjelder for midlertidige arbeidsavtaler i avtaleperioden.
- Arbeidsgivers plikt til å drøfte bruken av midlertidige ansettelser med de tillitsvalgte (drøftingsplikten), presiseres til å omfatte grunnlaget for og omfanget av slike ansettelser, samt arbeidsmiljømessige konsekvenser av bruken.
- Det rettslige grunnlaget for midlertidig ansettelse skal framgå av den skriftlige arbeidsavtalen.

Plikt til å stille vilkår om deltakelse i aktivitet ved tildeling av stønad til livsopphold

Regjeringen foreslår følgende endringer i sosialtjenesteloven:

- Ved tildeling av stønad til livsopphold skal det stilles vilkår om aktivitet. Personer som har tungtveiende grunner for å ikke delta, vil være unntatt fra aktivitetsplikt.

Del I
Meldingsdel

2 Arbeidsmarked og trygdeytelser

2.1 Innledning

I dette kapitlet beskrives utviklingen i sysselsettingen og i de helserelaterte trygdeytelsene. Forhold som har påvirket og som påvirker sysselsettingen drøftes. Kapitlet sammenligner arbeidsmarkedssituasjonen i Norge med situasjonen i Europa og peker på både sterke og svake sider ved det norske arbeidsmarkedet. Utsatte grupper på arbeidsmarkedet får spesiell oppmerksomhet. Kapitlet starter med en omtale av hva som skal til for å oppnå et velfungerende arbeidsmarked.

2.2 Et velfungerende arbeidsmarked

Regjeringen vil legge til rette for et velfungerende arbeidsmarked. Målet er et trygt, fleksibelt og familievennlig arbeidsliv med plass til alle, og som sikrer høy sysselsetting og lav arbeidsledighet.

Høy sysselsetting er viktig av flere grunner: For det første er deltakelse i arbeidslivet viktig for den enkeltes inntekt og velferd. Inntekten ved arbeid vil for de fleste være langt høyere enn en alternativ trygdeytelse. Arbeid motvirker fattigdom og utjevner økonomiske og sosiale forskjeller. De fleste opplever arbeidsplassen som et sted hvor man kan få brukt sine kvalifikasjoner og ressurser, og arbeid som en meningsfull og nyttig aktivitet. Arbeidsplassen er også en viktig sosial arena. For det andre er høy sysselsetting avgjørende for verdiskapingen i samfunnet. Arbeidskraft er den viktigste innsatsfaktoren i samfunnsøkonomien. For det tredje er høy sysselsetting en forutsetning for å kunne opprettholde og videreutvikle velferdsstaten.

Målet om høy sysselsetting krever at både tilbudet av og etterspørselen etter arbeidskraft er høy. Alle som kan delta i arbeidslivet må motive-res til å tilby sin arbeidskraft og virksomhetene må finne det lønnsomt å etterspørre arbeidskraft. Samtidig er det en andel av befolkningen som ikke er eller kan være i jobb. Noen har en helse som begrenser muligheten for å være i arbeid, andre er i utdanning, noen er i midlertidig permi-

sjon og et betydelig og voksende antall har sluttet å jobbe på grunn av alder.

Arbeid skaper større verdier for samfunnet enn for den enkelte arbeidstaker. Ønsket arbeidstilbud for den enkelte samsvarer derfor ikke alltid med det som er optimalt sett fra samfunnets side. Problemet er at individene ikke fullt ut stilles ovenfor de samlede samfunnsøkonomiske gevinstene ved å velge økt arbeidstilbud og kostnadene ved å velge økt fritid. Insentivproblemet består av tre elementer: For det første bidrar *skatter og avgifter* på lønnsinntekt til å redusere den lønnen som mottas. For det andre er det generelt *positive ringvirkningseffekter* knyttet til arbeid, bl.a. i form av læring og kunnskapsspredning, som ikke tilfaller den enkelte sysselsatte. For det tredje bidrar *trygdeytelser* til å redusere avkastningen av å jobbe for personer som har slike rettigheter.

De som av helsemessige årsaker ikke er i stand til å delta i arbeidslivet, midlertidig eller varig, gis inntektssikring gjennom trygdeytelser. Dette gir økonomisk forutsigbarhet og trygghet for den enkelte, og bidrar til sosial utjevning. Samtidig er det viktig at dette sikkerhetsnettet begrenses til å fange opp de som reelt ikke har egen forsørgingsevne, og ikke framstår som et alternativ for de som har mulighet til å forsørge seg ved eget arbeid. Både i teori og praksis er det en målkonflikt mellom gode insentiver for å tilby arbeidskraft på den ene siden og sjenerøse trygdeytelser på den andre.

Sykdom er ikke nødvendigvis uforenlig med arbeid. Tvert i mot kan arbeid og aktivitet i mange tilfeller være helsebringende. Tilsvarende vil fullstendig tilbaketrekning fra arbeidslivet ofte ikke være den beste behandlingen. Særlig gjelder dette for mange psykiske lidelser og muskel- og skjelettlidelser. I mange tilfeller bør arbeid inngå som en større del av behandlingstilbudet, eventuelt med nødvendig tilrettelegging.

Arbeidsmarkedspolitikken skal legge til rette for at alle som kan arbeide, tilbyr arbeidskraft og kommer i jobb. Arbeidsmarkedspolitikken retter seg både mot tilbudssiden og etterspørselssiden i arbeidsmarkedet. På tilbudssiden er gode insentiver sentralt. Ved at det skal lønne seg å jobbe,

motiveres flest mulig til å tilby arbeidskraft. Enkelte har i tillegg behov for individuelle virkemidler i form av oppfølging og arbeidsmarkedstiltak for å bedre sin arbeidsevne. På etterspørselssiden bidrar lønns subsidiering og tilretteleggingsordninger til å redusere arbeidsgivers risiko knyttet til ansettelser av grupper som er prioritert i arbeidsmarkedspolitikken. Forslaget i denne proposisjonen om å utvide bedriftenes anledning til å ansette midlertidig vil bidra ytterligere til å redusere arbeidsgivers risiko ved ansettelser.

I tillegg til at antall sysselsatte personer skal være høyt, er det også avgjørende for produksjonsmulighetene at det tilbys tilstrekkelig *mange timeverk*. Dette hensynet må veies opp mot at også fritid for de fleste har høy verdi.

Velstand og vekst avhenger ikke bare av et høyt arbeidstilbud. Arbeidskraften må i tillegg *utnyttes effektivt*. De sysselsatte er mest effektive når de jobber med oppgaver de er motivert for og kan ivareta på en god måte. Samtidig må arbeidskraften finne veien til de områdene i samfunnet der behovene og avkastningen er størst.

Som ledd i arbeidet for å få et mer fleksibelt arbeidsmarked og bedre utnyttelse av arbeidskraften, har Regjeringen hatt på høring forslag om endringer i arbeidsmiljølovens regler om arbeidstid. I høringsforslaget drøftes endringer i i) gjennomsnittsberegning av alminnelig arbeidstid, ii) Arbeidstilsynets kompetanse til å godkjenne alternative turnusordninger, iii) overtid, iv) beredskapsvakt og v) søndags- og helgedagsarbeid. Formålet er å skape større fleksibilitet for virksomheter og arbeidstakere uten at totalbelastningen på arbeidstaker øker. Det vil om kort tid bli fremmet en egen lovproposisjon om saken. Det er satt ned et offentlig utvalg som skal gå gjennom de samlede arbeidstidsreguleringene og praktiseringen av disse i lys av behovet for å mobilisere mer arbeidskraft i framtiden, herunder å legge til rette for heltidsarbeid. Utvalget skal levere sin utredning innen utgangen av 2015.

Lønn er prisen på arbeidskraft. En *velfungerende lønnsdannning* er avgjørende både for samlet sysselsetting og for at arbeidskraften skal bli utnyttet best mulig. Den norske modellen for lønnsdannning er nylig drøftet i NOU 2013: 13 *Lønnsdannelsen og utfordringer for norsk økonomi*.

En *kompetent arbeidsstyrke med høy yrkesmessig og geografisk mobilitet* er videre avgjørende for å oppnå høy produktivitet i arbeidslivet. Regjeringen har varslet en melding om livslang læring og utenforskap som kommer høsten 2015. Meldin-

gen vil se på kompetanserelaterte årsaker til utenforskap. Utdanning og kompetanse er nøkkelfaktorer for inkludering i arbeidslivet, og arbeidsmarkedstiltak knyttet til opplæring og utdanning vil bli behandlet i meldingen.

Et velfungerende arbeidsmarked krever *gode mekanismer for å koble arbeidssøkere og arbeidsgivere*. Arbeids- og velferdsetaten har en nasjonal database over ledige stillinger. Databasen er tilgjengelig for alle og gratis i bruk. Videre gir NAV formidlingsbistand til dem som ikke lykkes med å komme i jobb på egen hånd. For å lykkes i rollen som formidler av arbeidskraft, er det viktig at ansatte i NAV har tilstrekkelig kunnskap om arbeidsmarkedet. Kommersielle elektroniske databaser over ledige stillinger og elektroniske koblingstjenester har de siste årene fått stor utbredelse og er til nytte for arbeidssøkere og bedrifter som rekrutterer. Det er også blitt vanligere at store bedrifter benytter sine hjemmesider til å informere om ledige stillinger. I vikarmarkedet har kommersielle bemanningsbyråer fått en større betydning etter at det generelle forbudet mot innleie ble opphevet i 2000. Fortsatt er det likevel under 2 pst. av de sysselsatte som jobber i et bemanningsbyrå.

Gode arbeidsvilkår og et godt arbeidsmiljø er viktig både for trivselen til den enkelte sysselsatte og for å bidra til at flest mulig ønsker å delta i arbeidslivet. De fleste arbeider under gode og forsvarlige arbeidsforhold i Norge. Undersøkelser blant arbeidstakere tyder på at arbeidsforholdene her jevnt over er bedre enn i andre land. De senere årene har mange opplevd en forbedring av arbeidsmiljø og arbeidsvilkår. Men selv om helhetsbildet er bra, står vi overfor viktige utfordringer når det gjelder å sikre alle et trygt og godt arbeidsliv. I deler av arbeidslivet er det useriøse arbeidsforhold, arbeidslivskriminalitet og til dels høyt skadeomfang. Deler av arbeidslivet skiller seg også ut med spesielt høyt sykefravær med påfølgende høy overgang til varige trygdeytelser. Mange virksomheter jobber fortsatt ikke godt nok med systematisk, forebyggende HMS-arbeid. For å sikre et godt og sikkert arbeidsmiljø for alle, er det nødvendig å forsterke innsatsen for et ryddig og seriøst arbeidsliv og bekjempe kriminalitet i arbeidslivet. Viktige tiltak er styrket tilsynsinnsett, økte strafferammer, utvidet samarbeid mellom kontrollmyndighetene og samarbeid med partene i arbeidslivet bl.a. for å målrette innsatsen overfor de deler av arbeidslivet hvor utfordringene er størst.

2.3 Høy sysselsetting, men svakere utvikling de siste fem årene

2.3.1 Historisk utvikling: Økt sysselsetting og kortere arbeidstid

Sysselsettingssituasjonen i Norge er god. Dette gjelder både om vi sammenlikner med sysselsettingen i andre land og om vi betrakter den historiske utviklingen. I Norge er 80 pst. av befolkningen 20–64 år sysselsatt. I EU er andelen til sammenlikning 68 pst., se figur 2.1. Med samme sysselsettingsandel som i Europa ville 300 000 færre deltatt i det norske arbeidslivet. Sammenliknet med gjennomsnittet i EU er sysselsettingen høyere i alle grupper og særlig er den høy blant ungdom og eldre,¹ se figur 2.2. Når det gjelder aldersgruppen som er midt i arbeidskarrieren, er sysselsettingsandelen i Norge nærmere gjennomsnittet i EU, særlig gjelder dette for menn.²

Antall sysselsatte personer i Norge har vokst med vel 60 pst. siden 1970, fra 1,6 millioner til 2,7 millioner i 2013. Gjennom siste halvdel av 1970-tallet og fram til slutten av 1980-tallet var det særlig kvinners inntog i arbeidsmarkedet som bidro til veksten i sysselsettingen. Etter EU-utvidelsen i 2004 er det den høye arbeidsinnvandringen som har bidratt mest til veksten i sysselsettingen. Innvandrerne og arbeidstakere på korttidsopphold har stått for 85 pst. av veksten i sysselsettingen det siste året.³

Økt *arbeidskraftsproduktivitet* har vært og er den klart viktigste kilden til økonomisk vekst og økt velstand over tid. Et høyt kunnskaps- og ferdighetsnivå i befolkningen fremmer evnen til nytenkning og omstilling og er en kilde til produktivitetsvekst. En god helsetilstand i befolkningen kan virke på samme måte. Arbeidskraftsproduktiviteten, målt som BNP i fastlandsøkonomien per utførte timeverk, er nær 2,5 ganger så høy nå som i 1970. Med unntak av Luxemburg, hadde Fastlands-Norge i 2010 den høyeste arbeidskraftsproduktiviteten i OECD-området. Den høye produktiviteten i Fastlands-Norge er langt viktigere enn petroleumsinntektene når det gjelder å forklare

vår langsiktige økonomiske vekst og vårt høye velferdsnivå. Etter 2005 har imidlertid veksten i produktiviteten vært svak. Selv om dette er et trekk vi også finner i en del andre land, er det bekymringsverdig for framtidig inntekts- og velstandsutvikling. For å kartlegge og analysere årsakene til svakere produktivitetsutvikling, har Regjeringen opprettet en produktivitetskomisjon som skal fremme forslag som kan styrke produktivitet og vekstevne i norsk økonomi. Arbeidet til produktivitetskomisjonen er delt inn i to faser, og den innledende rapporten vil bli levert tidlig i 2015.

Gjennomsnittlig arbeidstid betyr mye for det samlede arbeidstilbudet. I Norge har vi tatt ut noe av vår høye materielle velferd i form av kortere arbeidstid. Ifølge Nasjonalregnskapet har arbeidstiden per sysselsatt gått ned med mer enn 20 pst. siden begynnelsen av 1970-tallet. Gjennomsnittlig arbeidstid i Norge er nå 34 timer per uke, mot 36,4 i EU.⁴ I Norge er det dermed slik at mange jobber, men vi har gjennomgående kortere arbeidstid per sysselsatt enn i de fleste andre land.⁵ Men etter som en høy andel av befolkningen er sysselsatt, er arbeidstiden per *innbygger* likevel på linje med gjennomsnittet i OECD.

Norge har gjennom flere tiår opplevd *høy økonomisk vekst* og inntektsnivået per innbygger er nå blant det høyeste i verden.⁶ Økt inntekt gir generelt to motvirkende effekter på ønsket arbeidstilbud i befolkningen. På den ene side innebærer økt inntekt ønske om økt arbeidstid som følge av at det blir mer lønnsomt å arbeide (*substitusjonseffekt*). På den annen side innebærer økt inntekt ønske om økt fritid som følge av økt kjøpekraft (*inntektseffekt*). I en analyse fra Statistisk sentralbyrå tolkes den observerte reduksjonen i arbeidstiden over de siste to tiårene som at inntektseffekten har dominert substitusjonseffekten.⁷ Det høye inntektsnivået i samfunnet synes med andre ord å lede til at mange ønsker mindre tid i arbeid.

¹ Blant 15–24-åringene er sysselsettingsandelen i Norge 60 pst. høyere enn i EU (52 pst. vs. 32 pst.). Blant 55–64-åringene er sysselsettingsandelen i Norge 42 pst. høyere enn i EU (71 pst. vs. 50 pst.). Kilde: Eurostat, 2013.

² Blant menn i alderen 25–54 år er sysselsettingsandelen i Norge 5 pst. høyere enn i EU; 86 pst. vs. 82 pst. Kilde: Eurostat, 2013.

³ Fra 4. kvartal 2012 til 4. kvartal 2013. Kilde: Nasjonalbudsjettet 2015.

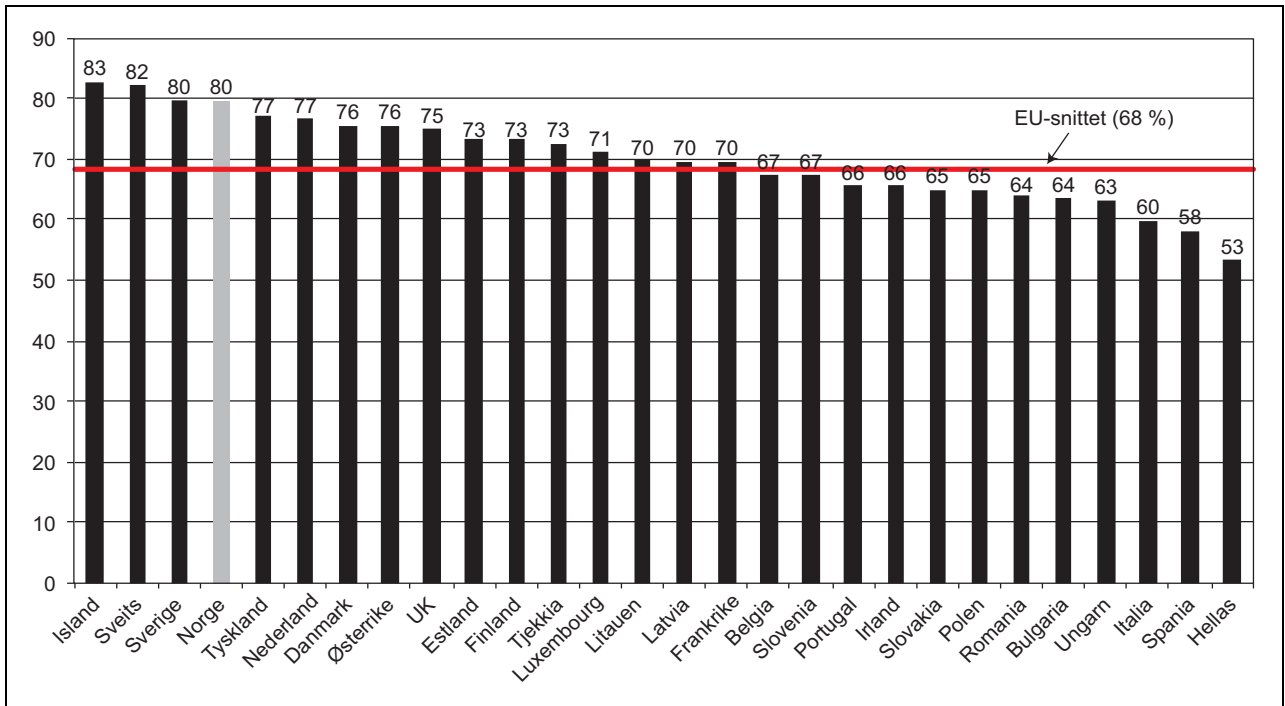
⁴ Kilde: Eurostat, 4. kv. 2013.

⁵ Ifølge Eurostat er det bare Nederland som har kortere gjennomsnittlig arbeidstid enn Norge.

⁶ Norge er verdens fjerde rikeste land, etter Luxembourg, Sveits og USA, målt ved kjøpekraftskorrigert inntekt per innbygger. Kilde: Going for Growth 2013, OECD.

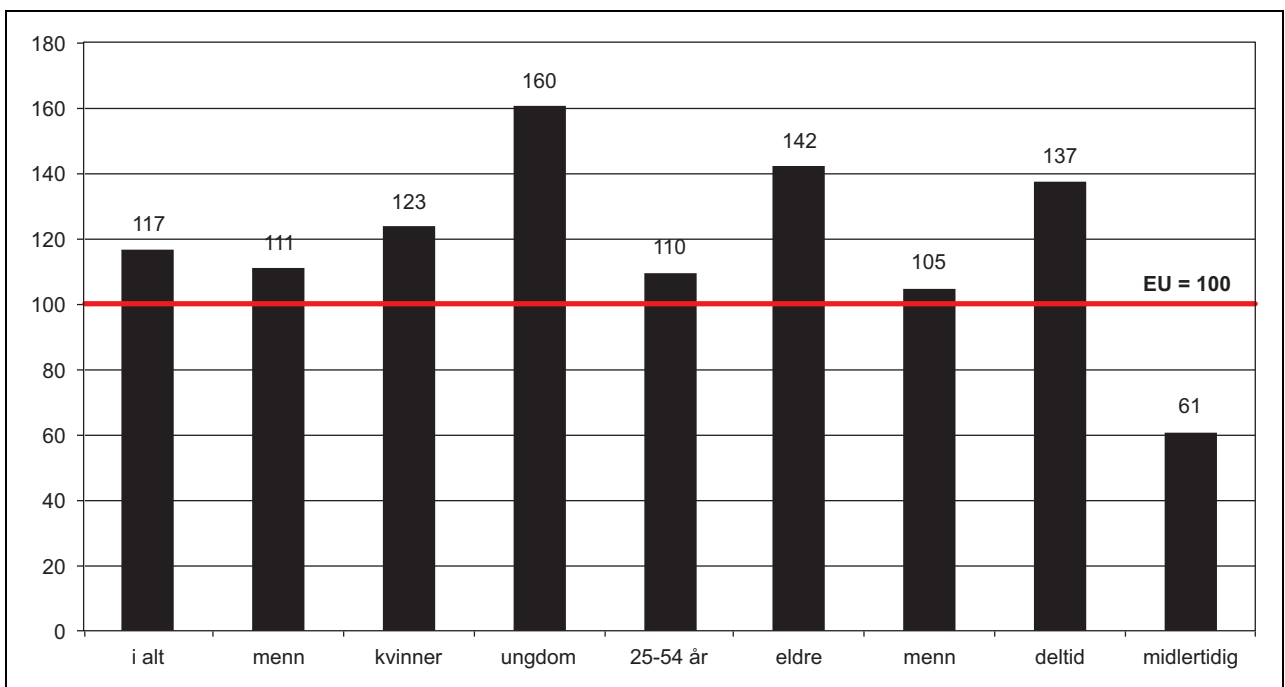
⁷ Bhuller og Aaberge viser at effekten av en lønnsøkning på arbeidstilbudet har endret seg fra å være positiv fram til midt på 1990-tallet til å bli negativ etter midten av 1990-tallet, se «Utviklingen i arbeidstilbudet», Økonomiske analyser 5/2012.

Endringer i arbeidsmiljøloven og sosialtjenesteloven
(adgang til midlertidig ansettelse mv. og vilkår om aktivitet for stønad til livsopphold)



Figur 2.1 Sysselsetningsrater i Europa. Prosent av befolkningen 20–64 år. 2013.

Kilde: Eurostat



Figur 2.2 Sysselsetting i Norge vs. i EU. Sysselsetningsandeler i alt og etter utvalgte aldersgrupper og kjønn samt andeler som jobber deltid og som har midlertidige kontrakter. Indeksert; EU = 100. Prosent. 2013.

Kilde: Eurostat

2.3.2 Fem år med svak utvikling i sysselsettingsandelen

Selv om sysselsettingen målt i antall personer har økt år for år, også de siste ti årene, har *sysselsettingsandelen* i befolkningen ikke utviklet seg like positivt, se figur 2.3. Dette skyldes særlig tre forhold: For det første har veksten i befolkningen etter 2004 vært særlig høy på grunn av høy innvandring etter EØS-utvidelsen. Veksten i befolkningen har vært sterkere enn veksten i antall sysselsatte personer. Norge er blant de landene i Europa som har opplevd størst befolkningsvekst de siste ti årene.⁸ For det andre har det de siste ti årene blitt flere eldre i befolkningen. Særlig økte andelen 60–67-åringer markert i årene 2003–2011. Ettersom eldre har lavere yrkesdeltakelse enn yngre, bidrar dette til å trekke de samlede yrkes- og sysselsettingsratene ned. For det tredje har den økonomiske veksten etter finanskrisen i 2008 vært noe svakere enn gjennomsnittet over tid. Noe lavere økonomisk vekst har gitt noe lavere vekst i etterspørselen etter arbeidskraft.

Sysselsettingsandelen (15–74 år⁹) har vokst fra rundt 60 pst. på begynnelsen av 1970-tallet til nær-

mere 70 pst. i dag. Trenden viser en klar tendens til utflating de siste femten årene. Rundt denne trenden er det klare konjunktursvingninger, se figur 2.3. Sysselsettingsandelen i 2013 var om lag ett prosentpoeng lavere enn for ti år siden og den er gått markert ned, med om lag tre prosentpoeng, etter toppen i 2008.

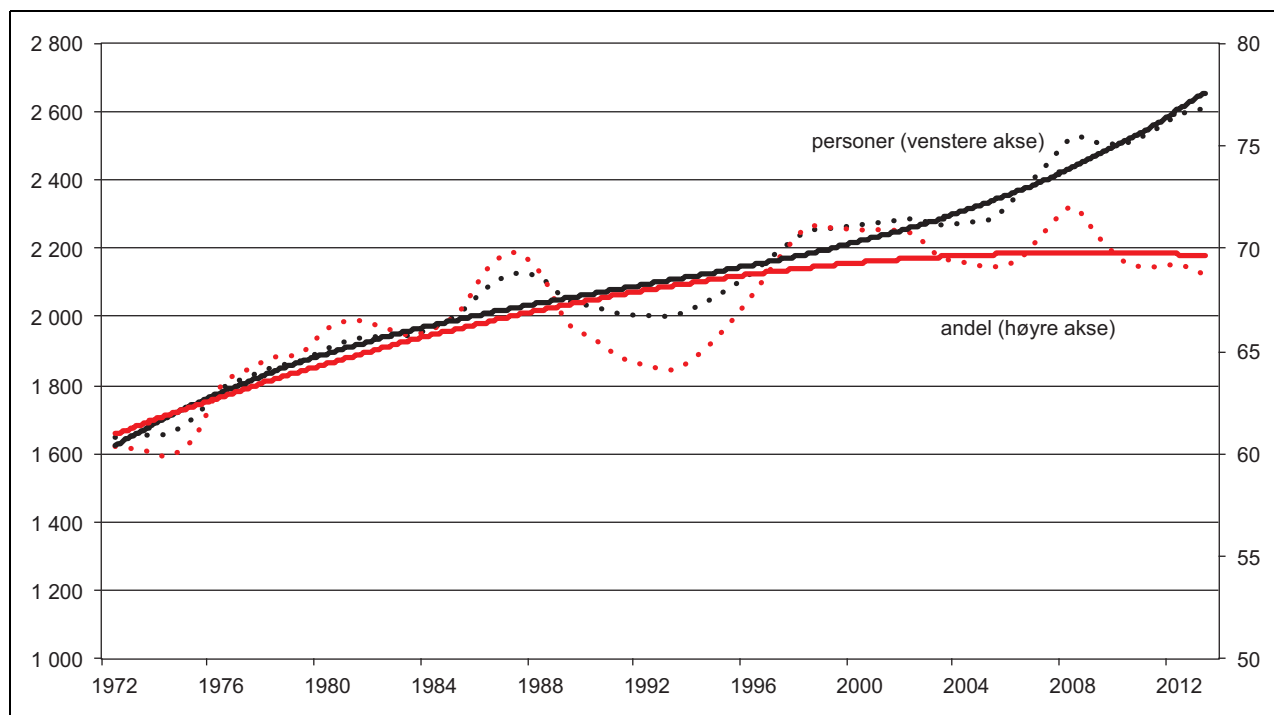
Nedgangen i sysselsettingsandelen etter 2008 har kommet både blant menn og kvinner og i alle aldersgrupper under 50 år. Særlig har personer under 25 år redusert sin yrkesdeltakelse. Den reduserte sysselsettingen blant ungdom må ses i sammenheng med både at etterspørselen etter arbeidskraft har utviklet seg nokså svakt og at det har blitt økt konkurranse fra arbeidsinnvandrere. Bl.a. kan svensk ungdom sysselsatt i servicesektoren ha gjort det mer krevende for norsk ungdom å finne deltids- og ekstrajobber.¹⁰

Sysselsettingen i de eldste aldersgruppene øker. Det er en trend vi også har sett i mange andre land siden begynnelsen av 2000-tallet. I Norge har denne trenden blitt forsterket etter pensjonsreformen i 2011. Sysselsettingsandelen

⁸ I perioden 2003–2013 har befolkningen i Norge i gjennomsnitt vokst med 1,0 pst. per år. Til sammenlikning har veksten i EU vært 0,4 pst.

⁹ I arbeidsmarkedsstatistikk fra Statistisk sentralbyrå benyttes aldersgruppen 15–74 år. Dette avviker noe fra bl.a. Eurostat som benytter 15–64 år.

¹⁰ Bernt Bratsberg og Oddbjørn Raaum, «Migrasjonsstrømmenes påvirkning på lønns- og arbeidsvilkår», Samfunnsøkonomen nr. 3, 2013.



Figur 2.3 Sysselsetting, personer (venstre akse) og andel av befolkningen (høyre akse). Personen i 1000 og prosent. Faktisk utvikling (prikkede linjer) og trender (hele linjer). 15–74 år. 1972–2013.

Kilde: Arbeidskraftundersøkelsen

blant 62–66-åringene har økt med 10 prosentpoeng de siste ti årene.¹¹

2.3.3 Lav og stabil arbeidsledighet i Norge

Arbeidsledigheten i Norge er lav. Dette gjelder både om vi sammenlikner med nivået i EU og med det langsiktige gjennomsnittet i Norge. I 2013 var arbeidsledigheten i EU tre ganger så høy som i Norge. (10,8 pst. vs. 3,5 pst.). Ledigheten nå er om lag som gjennomsnittet for de siste tretti årene. Figur 2.4 viser utviklingen i AKU-ledigheten.

2.3.4 Mange ikke-arbeidsledige ønsker å komme i jobb

Om lag 1,1 millioner personer i alderen 15–74 år, eller 29 pst. av befolkningen 15–74 år, er utenfor arbeidslivet; de er ikke sysselsatt og de er ikke arbeidssøkere.¹² Majoriteten av de som er utenfor arbeidslivet (82 pst.) opplyser at de *ikke ønsker* arbeid. Mange av disse er eldre over 66 år, mange har et helseproblem og mange er under utdanning. Men det er et mindretall (17 pst.) som opplyser at de *ønsker* arbeid. Grunnen til at de som ønsker arbeid ikke er kategorisert som arbeidsledige, er at de enten ikke er tilgjengelige for

arbeidsmarkedet på kort sikt og/eller ikke er aktive arbeidssøkere. Gruppen som ønsker å komme i jobb, men som ikke tilfredsstillere kravene for å være arbeidsledige, teller 190 000 personer.

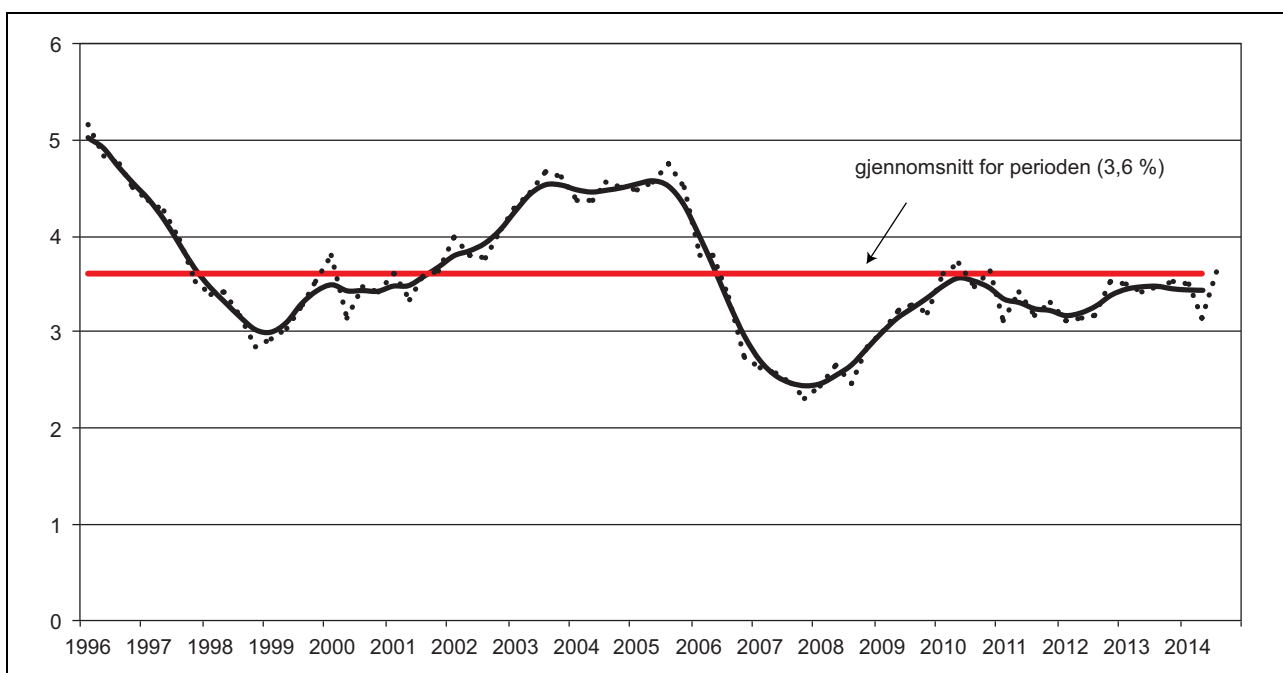
2.3.5 En fleksibel arbeidsstyrke

Arbeidsmarkedet i Norge er kjennetegnet av høy omstillingsevne. Særlig er arbeidsstyrken fleksibel over konjunktorene. I perioder med høy etterspørsel etter arbeidskraft stiger arbeidstilbudet, og i perioder med fall i etterspørselen trekker mange seg ut av arbeidslivet. Åpne arbeidsmarkeder i Europa og høy arbeidsinnvandring har økt fleksibiliteten i arbeidsstyrken ytterligere. Flexibilitet i arbeidsstyrken over konjunktorene gir på den ene siden mindre bevegelser i arbeidsledigheten. På den annen side innebærer det at lønns- og kostnadsveksten blir mindre konjunkturfølsom. Det kan forlenge konjunkturperiodene.

En reduksjon i sysselsettingsandelen slår enten ut i økt arbeidsledighet eller økt avgang fra arbeidsstyrken, eller en kombinasjon. Erfaringene fra de siste fem årene viser at det i de fleste EU-land først og fremst har vært *arbeidsledigheten* som har respondert på fallet i sysselsettingsandelen, mens det i Norge først og fremst har vært *arbeidsstyrken* som har respondert. Arbeidsledigheten i Norge har endret seg langt mindre.

¹¹ Kilde: Statistisk sentralbyrå.

¹² Kilde: Statistisk sentralbyrås arbeidskraftundersøkelse (AKU).



Figur 2.4 Arbeidsledighet. Prosent av arbeidsstyrken, 15–74 år. Sesongkorrigerede kvartalstall og trend, 1. kv. 1996–3. kv. 2014.

Kilde: Arbeids- og sosialdepartementet basert på AKU

Boks 2.1 To ulike mål på arbeidsledighet

Det er to offisielle mål på arbeidsledighet i Norge: For det første registrerer landets NAV-kontor hver måned antall arbeidssøkere. Arbeidssøkerne registrert i NAV består av *helt ledige, delvis ledige og arbeidssøkere på tiltak*. For det andre gjennomfører Statistisk sentralbyrå løpende en spørreundersøkelse av befolkningens arbeidsmarkedstilknytning (arbeidskraftundersøkelsen, AKU). Arbeidskraftundersøkelsen er tilpasset en standard fra ILO og statistikkkontoret i EU og er dermed internasjonal sammenliknbar. For å være arbeidsledig i AKU stilles det krav om å være aktiv arbeidssøker og tilgjengelig for arbeidsmarkedet.

Arbeidsledigheten i AKU og NAV er overlappende, men ikke sammenfallende. Arbeidsledige

som har dagpenger, men som ikke er aktive arbeidssøkere og/eller ikke tilgjengelige for arbeidsmarkedet, vil bare inngå i NAV-ledigheten og ikke i AKU-ledigheten. Omvendt vil aktive og tilgjengelige arbeidssøkere ikke inngå i NAV-ledigheten hvis de ikke har funnet det hensiktsmessig å registrere seg ved et NAV-kontor. Eldre personer, som gjennomgående har gode rettigheter til dagpenger, er overrepresentert i NAV-ledigheten og underrepresentert i AKU-ledigheten. Yngre personer, med dårligere opparbeidede rettigheter til dagpenger, er underrepresentert i NAV-ledigheten og overrepresentert i AKU-ledigheten.

Lønnsveksten påvirkes av arbeidsledigheten. I Norge har den moderate økningen i arbeidsledigheten etter finanskrisen således bare gitt moderate lønnsdempende effekter. Dette står i kontrast til mange EU-land der den kraftige økningen i arbeidsledigheten har gitt sterke lønnsdempende effekter.¹³

2.3.6 Få jobber i midlertidige stillinger i Norge, men ungdom er overrepresentert

Hovedregelen i norsk arbeidsliv er og skal fortsatt være faste ansettelser. Dette gir stabilitet og forutsigbare rammer for både arbeidstakere og arbeidsgivere. Samtidig er et fleksibelt arbeidsliv kjennetegnet av at det også er tilrettelagt for å håndtere midlertidige behov. Et velfungerende korttidsarbeidsmarked er viktig både for bedrifter, for arbeidssøkere og for arbeidsmarkedets funksjonsmåte. Sett fra bedriftenes side gir muligheter for midlertidige arbeidskontrakter fleksibilitet til å dekke midlertidige behov. Sett fra arbeidssøkernes side kan midlertidige stillinger gi flere muligheter til å få innpass i arbeidslivet og få nyttig jobberfaring. Regjeringen vil åpne for en viss utvidelse av adgangen til midlertidige ansettelser, jf. nærmere omtale i kapittel 4 og i proposisjonsdelen.

Andelen av de sysselsatte som har midlertidige kontrakter er lav. Av de sysselsatte i Norge er 8 pst. midlertidig ansatt, mens gjennomsnittet i

EU er 14 pst., se figur 2.5. Andelen midlertidige ansettelser har sunket noe siden 1990-tallet, da andelen var 10–12 pst.

Unge er overrepresentert blant midlertidige ansatte. I aldersgruppen under 25 år er nær ¼ av alle sysselsatte midlertidig sysselsatt, se figur 2.6. Blant innvandrere er andelen midlertidig ansatte noe høyere, spesielt blant dem fra Asia, Afrika og Sør-Amerika, der nærmere 14 pst. er midlertidig ansatt.

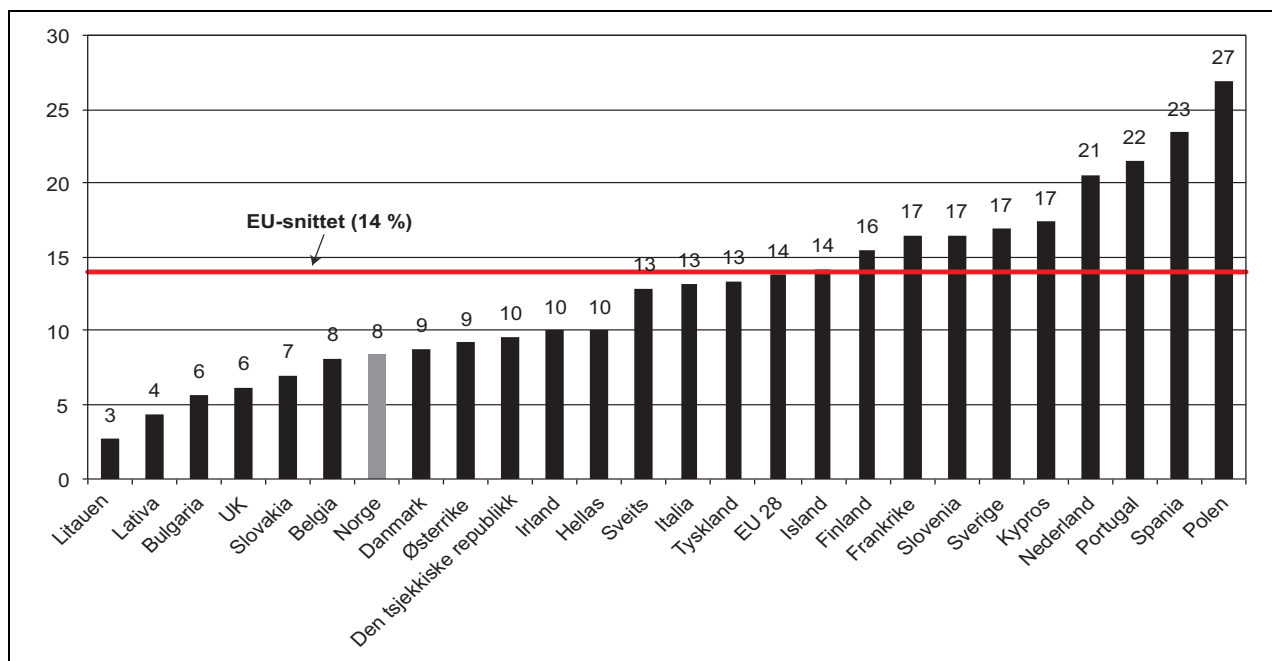
I overkant av 40 pst. av de midlertidige ansatte er i vikarstilling, i underkant av 20 pst. er i engasjement eller prosjektansettelse, 16–18 pst. er ekstrahjelp og i overkant av 10 pst. er i en lærling- eller praktikantstilling. Under 1 pst. av de midlertidige ansatte er deltakere på arbeidsrettede tiltak.

Det er flere kvinner enn menn som er midlertidig ansatt. Kvinner utgjør 60 pst. av alle midlertidige ansatte. Flertallet av disse er ansatt i vikariat.

Samlet sett er andelen midlertidig ansatte langt høyere i offentlig sektor enn i privat sektor, men i begge sektorene er variasjonen stor. I offentlig sektor er 11 pst. midlertidig ansatt, mot 7 pst. i privat sektor. Den delen av privat sektor med høyest andel midlertidig ansatte er overnattings- og serveringsvirksomhet (13 pst.). I offentlig sektor er bruken av midlertidige ansettelser høyest i undervisning (13 pst.) og helse- og sosialtjenester (12 pst.). Andelen med langvarige midlertidige ansettelser er høyest i staten, der tjenestemannslovens og universitets- og høyskolelovens bestemmelser regulerer adgangen til midlertidige ansettelser.

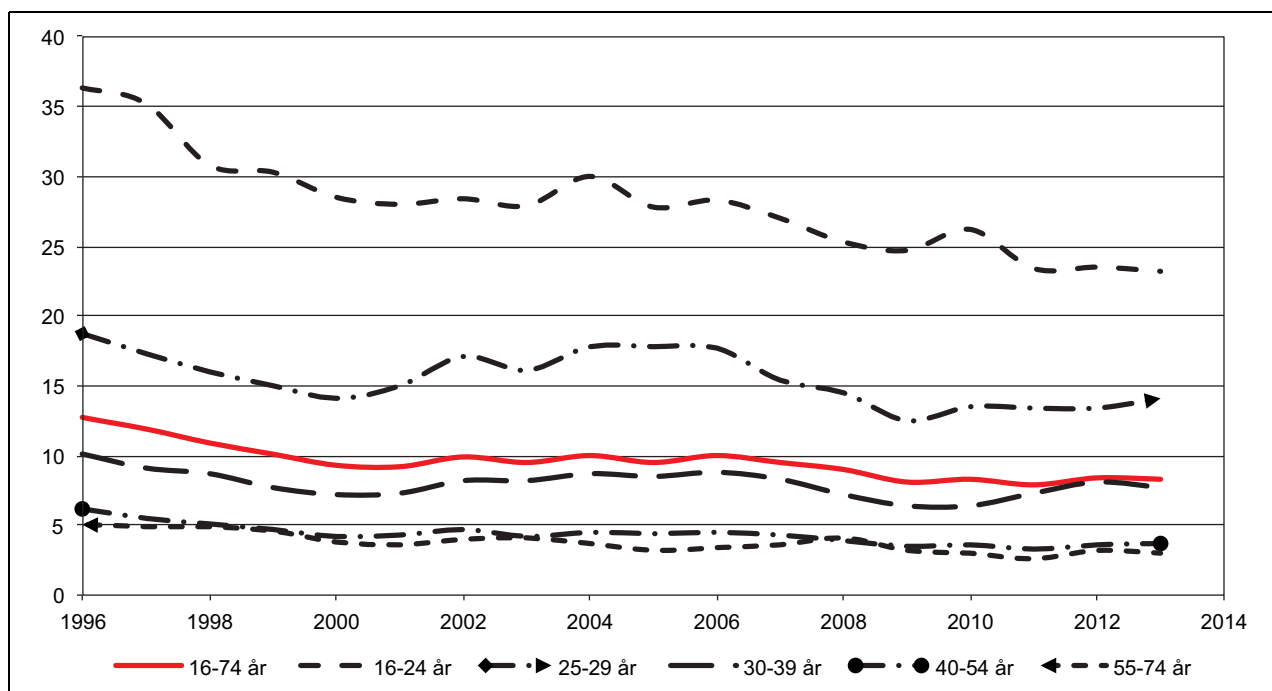
¹³ OECD, *Employment outlook*, 2014.

Endringer i arbeidsmiljøloven og sosialtjenesteloven
(adgang til midlertidig ansettelse mv. og vilkår om aktivitet for stønad til livsopphold)



Figur 2.5 Andelen av sysselsatte på midlertidige kontrakter i Europa 2013. Prosent.

Kilde: Eurostat



Figur 2.6 Midlertidig ansatte etter aldersgrupper. Prosent av sysselsatte, 1996–2013.

Kilde: Arbeidskraftundersøkelsen

De fleste av de midlertidige ansettelsene er kortvarige og andelen arbeidstakere som går fra midlertidig til fast ansettelse er forholdsvis høy. Om lag 2/3 av de midlertidige ansatte har vært mindre enn ett år hos sin nåværende arbeidsgiver. Andelen med langvarige midlertidige ansettelsener er høyere i staten enn i andre sektorer. Undersøkelser viser at

mellom halvparten og to tredjedeler av de midlertidige ansatte får fast jobb i løpet av to år.¹⁴

¹⁴ Kristine Nergaard, Atypisk arbeid, Fafo-rapport 430, 2004; Frode Longva, «Midlertidig ansettelse – karrierestige eller jobbfelle?», Søkelys på arbeidsmarkedet 2 2002, Institutt for samfunnsforskning.

OECD har utarbeidet en indikator for samlet stillingsvern blant medlemslandene, dvs. oppsigelsesvernet for fast ansatte og adgangen til midlertidig ansettelse. Den siste versjonen av rangeringen er fra 2013. Den viser større variasjon i landenes regulering av midlertidig ansettelse enn i oppsigelsesreglene for øvrig. Norge er blant de landene som ifølge OECD har den strengeste reguleringen av adgangen til midlertidig ansettelse, mens oppsigelsesvernet for fast ansatte i Norge er om lag på OECD-gjennomsnittet, jf. avsnitt 4.3.

2.4 Høy arbeidsinnvandring etter 2004

Befolkningsveksten i Norge er høy. Det skyldes først og fremst høy innvandring. Av europeiske land er det bare Kypros og Luxemburg som de siste årene har opplevd større relativ befolkningsvekst enn Norge.

Norges deltakelse i det felles nordiske og europeiske arbeidsmarkedet gir norske bedrifter muligheten for tilgang til en stor potensiell arbeidsstyrke og det gir adgang til et stort arbeidsmarked for norske arbeidstakere. Utvidelsene av EU østover i 2004 og 2007 har bidratt til økt arbeidsinnvandring til Norge, særlig den første utvidelsen som innebar at geografisk nærliggende land som Polen og de baltiske landene ble med i det felles europeiske arbeidsmarkedet.

Innvandringen forklarer nesten 90 pst. av veksten i befolkningen 16–66 år, og innvandrere og personer på korttidsopphold står for nesten 70 pst. av sysselsettingsveksten etter 2004. Arbeidsinnvandrere fra EØS-landene bidrar mest til denne veksten. Det er også mange innvandrere som kommer på grunn av familiegjenforening eller beskyttelsesbehov. Et mindre antall kommer for å studere.

Arbeidsinnvandringen påvirkes av konjunkturrene. Muligheten for å få jobb både i hjemlandet og i aktuelle mottakerland har betydning for migrasjonsstrømmene. Framover vil arbeidsinnvandringen, særlig fra Europa, avhenge av den økonomiske situasjonen og utviklingen her hjemme og i de andre europeiske landene. Befolkningsutviklingen har blitt mer avhengig av økonomiske forhold enn vi har vært vant til.

I Statistisk sentralbyrås siste befolkningsframskrivinger legges det til grunn at den høye arbeidsinnvandringen vi har opplevd de siste årene etter hvert vil avta. I så fall vil den høye arbeidsinnvandringen til Norge i ettertid framstå som en bølge hvis topp er om lag nå. Forventnin-

gen om redusert nettoinnvandring følger både av en antakelse om at de økonomiske forholdene i de mest sentrale avsenderlandene tar seg opp, at økt gjennomsnittsalder i EU-landene reduserer presset for å utvandre og at det forventes noe lavere økonomisk vekst i Norge som følge av reduserte petroleumsinntekter. Middelalternativet i Statistisk sentralbyrås framskriving viser en årlig nettoinnvandring som reduseres fra i overkant av 40 000 per år nå til i underkant av 20 000 i 2040.

Arbeidsinnvandrere fyller ledige jobber og konkurrerer dermed med innenlandske grupper. Med økt konkurranse om ledige jobber, er det grupper av den innenlandske befolkningen som har fått større vanskeligheter med å komme i jobb. Samtidig betyr innvandring økt etterspørsel etter varer og tjenester og dermed økt etterspørsel etter arbeidskraft. Erfaringer viser at det er en negativ sammenheng mellom innvandring på den ene siden og lønnsutvikling og sysselsetting i den opprinnelige befolkningen på den annen side. Noen grupper er særlig utsatt for fortrengning og negative lønns effekter. Dette gjelder personer med lav yrkeskompetanse, tidligere ankomne innvandrere og ungdom.¹⁵ Med god tilgang på utenlandsk arbeidskraft, kan det derfor bli vanskeligere for utsatte grupper å komme i jobb.

2.5 Overganger fra NAV til arbeid

2.5.1 De fleste arbeidssøkere går etter hvert over i jobb

Hver virkedag er det mellom 600 og 900 personer som blir registrert som arbeidssøkere i NAV og et om lag tilsvarende antall som avslutter sin status som arbeidssøker i NAV. Både tilgangstallene og avgangstallene er konjunkturfølsomme. NAV har gjennom flere år publisert informasjon om hvor stor andel av de som avslutter sin status som arbeidssøker i NAV som kommer over i jobb. NAVs overgangsstatistikk rapporterer om hvilken status disse har seks måneder senere. De nyeste tallene viser personer som sluttet å være arbeidssøkere hos NAV i 3. kvartal 2013, og deres status i 1. kvartal 2014:

Om lag halvparten var blitt arbeidstakere: 49 pst. av arbeidssøkerne var blitt arbeidstakere i ordinære jobber. I tillegg er det en andel på 5 pst. som er arbeidstakere, men som fortsatt mottar

¹⁵ Bernt Bratsberg og Oddbjørn Raaum, «Migrasjonsstrømmenes påvirkning på lønns- og arbeidsvilkår», Samfunnsøkonomen nr. 3, 2013.

stønad (dagpenger, arbeidsavklaringspenger, uførepensjon eller alderspensjon).

70 pst. var i arbeid eller utdanning: For enkelte grupper er det også andre overganger som må betraktes som positive utfall. En andel på 29 pst. var kategorisert som *annet* og her finner vi bl.a. utfallene *under utdanning* og *selvstendig næringsdrivende*. Særlig er det mange unge som går til utdanning. En spørreundersøkelse i 2010 viste at det i alt var 12 pst. som gikk over til utdanning, og at andelen til utdanning synker med økende alder. Blant de yngste (16–19 år) hadde halvparten gått over til utdanning.¹⁶ 70 pst. gikk over til jobb eller utdanning etter seks måneder.

10 pst. veksler mellom å være arbeidssøker og arbeidstaker: En betydelig andel har gått over til passive statuser seks måneder etter at de sluttet å være arbeidssøkere. En andel på 10 pst. har vendt tilbake til statusen *arbeidssøker*. Dette passer godt med annen informasjon som viser at en betydelig del av arbeidssøkerne har svak tilknytning til arbeidslivet og veksler mellom å være arbeidssøker og være i korte vikariater og/eller på korte oppdrag. Dessuten er det en andel på 6–7 pst. som har fått statusen *nedsatt arbeidsevne*. Det illustrerer at en lang periode som arbeidssøker kan avdekke eller lede til helseproblemer. Blant disse kan arbeidsledighet og uførhet oppfattes som nære substitutter.¹⁷

Under én pst. går over til uføre- og alderspensjon: Svært få går direkte fra å være arbeidssøker til å bli *uføre-* eller *alderspensjonister*. Under én pst. av dem som var arbeidssøkere på ett tidspunkt har slike passive statuser seks måneder senere. Blant arbeidssøkere 60 år og over er imidlertid overgangen til alderspensjon betydelig (nær 10 pst. av forløpene).

2.5.2 46 prosent av de med nedsatt arbeidsevne går over i jobb

Tilsvarende som for arbeidssøkere, publiserer NAV informasjon om hvor mange med nedsatt arbeidsevne som kommer over i jobb. Overgangen til jobb blant personer med nedsatt arbeidsevne er naturlig nok lavere enn blant arbeidssøkere. Tall over personer med nedsatt arbeidsevne som forlot NAV i 3. kvartal 2013 viser at 35 pst. var i ordinær jobb et halvt år senere. I tillegg hadde

11 pst. et arbeidstakerforhold samtidig som de fortsatt mottok en stønad fra NAV. Det betyr at i alt 46 pst. av de som forlot NAV med nedsatt arbeidsevne var kommet over i jobb et halvt år senere. Om lag 25 pst. av de som forlater NAV med statusen nedsatt arbeidsevne går over til uførepensjon i løpet av et halvt år.

2.6 Utsatte grupper i arbeidsmarkedet

Gjennomgangen i denne meldingen viser at sysselsettingen i Norge i de fleste grupper er høy og at arbeidsledigheten er lav, men at det er enkelte grupper som har problemer med å få fotfeste i arbeidslivet. De som har utfordringer på arbeidsmarkedet er ikke en homogen gruppe. Likevel er det noen kjennetegn som ofte går igjen blant grupper med ustabil tilknytning til arbeidsmarkedet og høy andel på varige trygdeytelser: Mange er *unge*, mange har *kort utdanning* og/eller *svak yrkeskompetanse*, mange har *svak helse* og mange er *innvandrere fra lavinntektsland*. Mange sliter med flere problemer. Det gjør NAVs oppfølgingsarbeid mer krevende.

2.6.1 Langtidsarbeidssøkere

Personer med lange ledighetsperioder er en utsatt gruppe på arbeidsmarkedet. En betydelig andel av de arbeidsledige forblir ledige i lang tid. Tall fra NAV viser at i underkant av 50 pst. av de som er registrert helt ledige har vært arbeidssøkere i minst seks måneder (dvs. langtidsarbeidssøkere).¹⁸ Langtidsarbeidssøkere finnes i alle aldersgrupper, men sannsynligheten øker noe med alder og menn er noe overrepresentert. Gruppen utgjør nå om lag 35 000 personer.

Ikke alle som blir arbeidsledige kommer tilbake i jobb. Sannsynligheten for å komme tilbake i jobb faller med ledighetens varighet. Tall fra Statistisk sentralbyrås arbeidskraftundersøkelse viser at om lag 30 pst. av de som er arbeidsledige på ett tidspunkt, er utenfor arbeidsstyrken ett år senere.

En undersøkelse fra NAV viser at av de som hadde vært registrert helt ledige mellom halvannet og to år var noe under halvparten (41 pst.) i jobb seks år senere. Den andre halvparten som ikke var kommet i jobb fordelte seg på *nedsatt*

¹⁶ «Hva gjør arbeidssøker etter NAV?», *Arbeid og velferd* nr. 1, 2010.

¹⁷ Bernt Bratsberg, Knut Røed og Elisabeth Fevang: «Disability in the Welfare State: An Unemployment Problem in Disguise?», *IZA-rapport* nr. 4897, 2010.

¹⁸ Det er her «lappet» for perioder med deltakelse på arbeidsmarkedstiltak og jobber av kort varighet. I september var andelen langtidsarbeidssøkere 48 pst.

arbeidsevne (16 pst.), fortsatt *arbeidsledig* (12 pst.), *uførepensjonister* (7 pst.) og *annet* (24 pst.).¹⁹

Langtidsledighet er en selvstendig årsak til at noen forlater arbeidslivet. Lang tid uten jobb kan gjøre arbeidssøkere mindre attraktive på arbeidsmarkedet og mange langtidsledige blir desillusjonerte. Men det er også grunn til å tro at andre, bakenforliggende årsaker kan gjøre at noen blir langtidsledige. Slike årsaker kan i stor grad være uobserverbare, sett fra arbeidsmarkedsmyndighetenes side. Med bedre kunnskap om hvilke individkjenntegn som gir høy sannsynlighet for å bli langtidsledig, ville arbeidsmarkedsmyndighetene vært bedre i stand til å velge ut aktuelle grupper av arbeidssøkere og gi tilpasset oppfølging tidlig i ledighetsperioden. Med dårlig tilgang på slik informasjon, er arbeidsmarkedsmyndighetene i stor grad avhengig av å vente og se hvem som lykkes med å komme i jobb på egen hånd og hvem som ikke gjør det. Det er først når arbeidssøkere har vært arbeidsledige i en viss periode at arbeidsmarkedsmyndighetene får kjennskap til hvem som trenger ekstra oppfølging. Lang tid som arbeidssøker er dermed et kjennetegn ved en utsatt gruppe på arbeidsmarkedet.

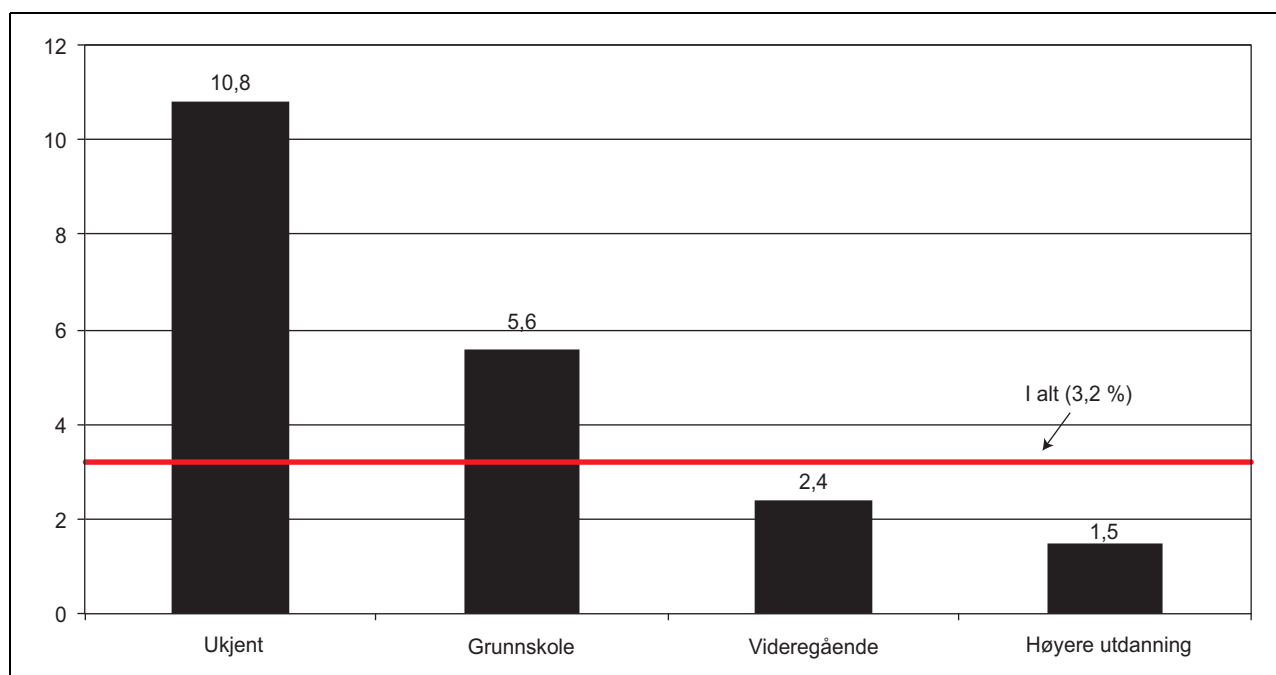
¹⁹ Åshild Male Kalstø, Magne Bråthen og Johannes Sørbø: «Hvordan går det med de som har vært arbeidssøkere i 2 år?», *Arbeid og velferd* nr. 1 2011.

2.6.2 Personer med lav eller ukjent utdanning

Det er en klar samvariasjon mellom utdanningsnivå og tilpasningen på arbeidsmarkedet. Personer med kort utdanning har høyere sannsynlighet for å bli arbeidsledig, få nedsatt arbeidsevne, bli uføre og/eller motta økonomisk sosialhjelp.

Figur 2.7 viser at personer med *grunnskole* som høyeste utdanning eller *ukjent utdanning* er kraftig overrepresentert blant de arbeidsledige. Mens 60 pst. av de arbeidsledige har lav eller ukjent utdanning, er andelen 30 pst. for befolkningen som helhet. Gruppen av helt ledige og arbeidssøkere på tiltak med lav eller ukjent utdanning utgjør nå om lag 50 000 personer. Særlig er arbeidsledigheten høy blant dem med ukjent utdanning. Ledige med ukjent utdanning er i stor grad innvandrere. Motsatt er arbeidsledigheten blant personer med lang utdanning svært lav.

Utdanning og kompetanse er nøkkelfaktorer for en stabil og varig tilknytning til arbeidslivet. Men den positive samvariasjonen mellom utdanningsnivå og status på arbeidsmarkedet kan i noen grad også skyldes at personer med lav utdanning har svakere kognitive evner eller dårligere helse, og at det er disse bakenforliggende forholdene som gir opphav til større problemer på arbeidsmarkedet. Trolig skyldes dårlig utfall på



Figur 2.7 Registrerte arbeidssøkere etter utdanningsnivå. Arbeidsledige og arbeidssøkere på tiltak. Prosent av arbeidsstyrken. 4. kv. 2013.

Kilde: Statistisk sentralbyrå

arbeidsmarkedet blant personer med lav eller ukjent utdanning både at lav utdanning i seg selv gir økt sannsynlighet for ikke å være sysselsatt og at grupper med lav utdanning har andre problemer.

Forskning på effekter av arbeidsinnvandring finner at personer med lav yrkeskompetanse er en gruppe som er særlig utsatt for å bli fortrent ut av arbeidsmarkedet av arbeidsinnvandrere.²⁰ Personer med kun grunnskole, svake grunnleggende ferdigheter og svake norskferdigheter er en utsatt gruppe på arbeidsmarkedet.

2.6.3 Ungdom

Sysselsettingen blant unge varierer over tid mer enn blant andre aldersgrupper. Det følger av at ungdom har mindre arbeidserfaring og i mindre grad har fått et fast fotfeste i arbeidslivet. Arbeidsledigheten varierer ikke på samme måte. Det skyldes at for mange unge som mister sin jobb eller ikke kommer i jobb er utdanning et bedre alternativ enn arbeidsledighet. Mange av ungdommene som slutter å jobbe er deltidsarbeidende studenter som ofte blir heltidsstudenter. Arbeidsledighe-

ten blant 15–24-åringene er 2,5–3 ganger høyere enn i arbeidsstyrken i alt. Ungdomsledigheten i Norge er lav sammenliknet med Europa. Ungdom er også mer utsatt enn andre for å bli fortrent av arbeidsinnvandrere.²¹

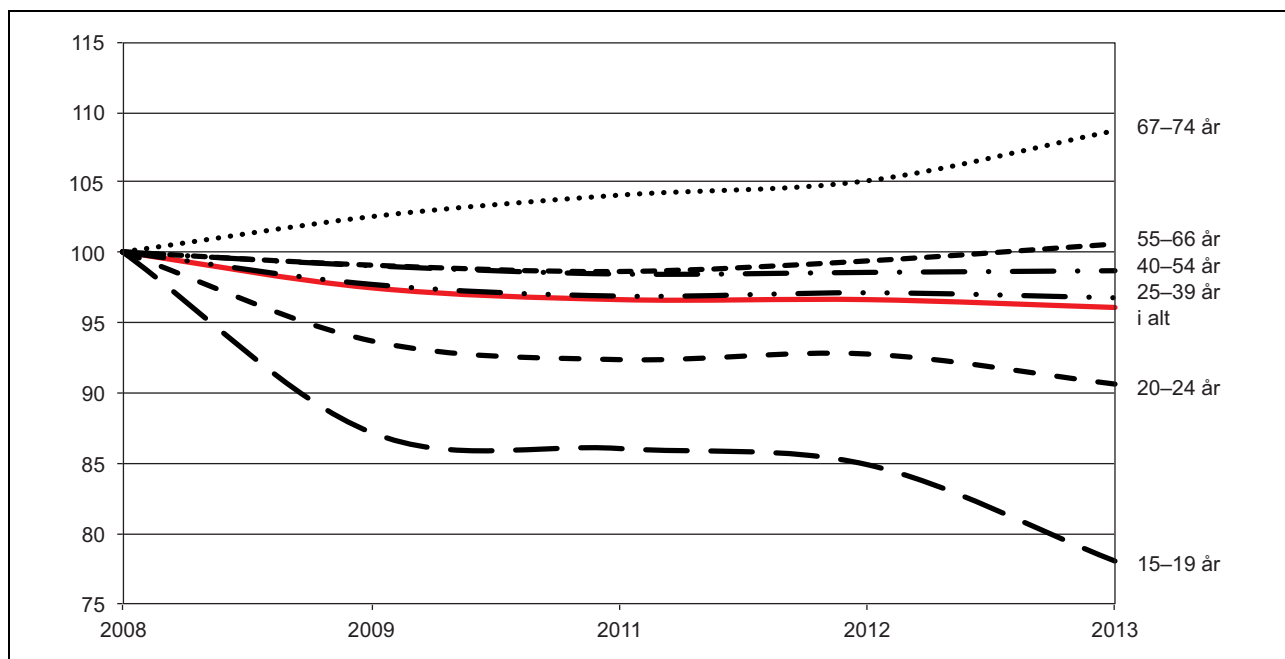
Andelen ungdom 15–24 år som er sysselsatt gikk ned med 6 prosentpoeng fra toppen av høykonjunkturen i 2008 til 2013, se figur 2.8. Det er det dobbelte av sysselsettingsreduksjonen i befolkningen.

Spesiell interesse er knyttet til unge som verken er i jobb, utdanning eller opplæring. Internasjonalt er denne andelen kjent som NEET-raten (*Not in Employment, Education or Training*). Mange i denne gruppen har problemer med å komme inn i arbeidslivet. I Norge er NEET-raten 7 pst. og har endret seg lite de siste årene. Gjennomsnittet i OECD er til sammenligning over det dobbelte (16 pst.).²² Sammenliknet med EU-snittet, er andelen ungdom som står passivt utenfor arbeidsmarkedet i Norge større enn andelen som er arbeidssøkere. En del av disse «passive» ungdommene er registrert i NAV og mottar helserelaterte ytelser eller økonomisk sosialhjelp.

²⁰ Bernt Bratsberg og Oddbjørn Raaum, «Migrasjonsstrømmenes påvirkning på lønns- og arbeidsvilkår», Samfunnsøkonomen nr. 3, 2013.

²¹ Bernt Bratsberg og Oddbjørn Raaum, «Migrasjonsstrømmenes påvirkning på lønns- og arbeidsvilkår», Samfunnsøkonomen nr. 3, 2013.

²² Kilde: Eurostat, 2013.



Figur 2.8 Sysselsettingsrater etter aldersgrupper. Endring fra 2008. Indeksert, 2008 = 100. Årstall, 2008–2013.

Kilde: Registerbasert sysselsetting, Statistisk sentralbyrå

2.6.4 Personer med nedsatt arbeidsevne

Begrepet *nedsatt arbeidsevne* omfatter personer som på grunn av sykdom, skade eller andre hindringer har behov for ekstra oppfølging fra NAV for å få eller beholde arbeid. Bistandsbehovet fastsettes gjennom en *arbeidsevnevurdering*. Mange som har brukt opp retten til sykepenger blir vurdert av NAV til å ha nedsatt arbeidsevne. Også noen arbeidssøkere (6–7 pst.) blir etter et kortere eller lengre ledighetsforløp vurdert å ha nedsatt arbeidsevne.

Ved utgangen av 2. kvartal 2014 var det 205 500 personer med nedsatt arbeidsevne, eller 6,2 pst. av befolkningen mellom 18 og 66 år. Av disse mottok 3/4 *arbeidsavklaringspenger*. Kvinner er overrepresentert blant personer med nedsatt arbeidsevne. Antall personer med nedsatt arbeidsevne økte mye fra innføringen i mars 2010 og fram til årsskiftet 2010/2011. Senere har det vært en viss nedgang. Nedgangen har ikke kommet blant alle grupper. Blant aldersgruppen over 60 år har det vært en markert økning.

Drøyt 500 000 personer, om lag 17 pst. av befolkningen 15–66 år, oppgir å ha en *funksjonshemming*, ifølge arbeidskraftundersøkelsen (AKU). Sysselsettingen blant funksjonshemmede (43 pst.) er lavere enn for befolkningen forøvrig (74 pst.). Forskjellen i sysselsettingsandeler er betydelig i alle aldersgrupper, selv om forskjellen er mindre blant de unge. Mange av de sysselsatte funksjonshemmede jobber deltid (45 pst.) og mange (41 pst.) mottar ulike stønader, først og fremst helserelaterte. Deltakelsen i arbeidslivet blant funksjonshemmede sammenliknet med befolkningen i alt har endret seg lite over tid. I en ny forskningsrapport er funksjonshemmede fulgt over tid.²³ Det framkommer at både funksjonshemmingen og den svake arbeidsmarkedstilknytningen for mange er av varig karakter.

2.6.5 Innvandrere fra lavinntektsland og Øst-Europa

En stor andel av de arbeidsledige i NAV har utenlandsk opprinnelse, og andelen har økt mye de siste ti årene. Nå er det registrert 34 000 helt ledige og arbeidssøkere på tiltak med innvandrerbakgrunn. Personer med innvandrerbakgrunn utgjør 39 pst. av de registrerte arbeidssøkerne

ved NAV-kontorene. For ti år siden var andelen 17 pst.²⁴

Det er flere grunner til at innvandrere nå utgjør en større andel av de arbeidsledige. Andelen innvandrere i befolkningen har økt i denne perioden. Generelt er innvandrere fra lavinntektsland og Øst-Europa sårbare for konjunktursvingninger i det norske arbeidsmarkedet, og spesielt jobber mange innvandrere i konjunkturutsatte deler av arbeidslivet, ikke minst i byggebransjen.

Etter finanskrisen i 2008 har vi særlig sett høyere ledighet blant innvandrere fra EU-land i Øst-Europa. På det høyeste mottok nær 20 pst. av de østeuropeiske arbeidsinnvandrerne arbeidsledighetstrygd.²⁵ Etter 2009 har ledigheten falt for denne gruppen, men fortsatt er ledigheten blant arbeidsinnvandrere fra Øst-Europa høyere enn blant den innenlandskfødte delen av befolkningen. Noe av ledighetsøkningen fra under og etter finanskrisen synes å ha bitt seg fast.

Sysselsettingen og arbeidsledigheten varierer mye over landbakgrunn. Deltakelsen i arbeidslivet er særlig lav blant personer fra Afrika og Asia, og ikke minst gjelder dette for kvinnene fra disse landene.

På samme måte som i arbeidsstyrken ellers varierer arbeidsledigheten blant innvandrere med utdanningsnivå. Det er blant innvandrere med grunnskole som høyeste utdanning eller ukjent utdanning at arbeidsledigheten er spesielt høy.

2.7 Helserelevante trygdeytelser

2.7.1 Høyt og stabilt omfang

Over tid har antall og andel mottakere av offentlige ytelser økt betydelig. I dag mottar hoveddelen av personer i yrkesaktiv alder som ikke er sysselsatt eller under utdanning offentlige ytelser. Særlig er de helserelevante trygdeytelsene (*sykepenger*, *arbeidsavklaringspenger* og *uførepensjon*) en viktig inntektskilde for mange som står utenfor arbeidslivet. Folketrygden utbetaler også pensjoner til et stadig økende antall eldre. I tillegg til folketrygdens ytelser kommer økonomisk stønad etter lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen (stønad til livsopphold eller

²³ Ragnhild C. Schreiner, Simen Markussen og Knut Røed: «Sysselsetting blant funksjonshemmede», Frischsenteret, 2014.

²⁴ Registerbasert arbeidsledighet blant innvandrere, Statistisk sentralbyrå.

²⁵ Bernt Bratsberg, Knut Røed og Oddbjørn Raaum: «Arbeidsinnvandring – varig gevinst?», artikkel for publisering i Søkelys på arbeidslivet nr. 2 2014.

økonomisk stønad) som et siste sikkerhetsnett i det sosiale trygghetssystemet.

Det var en sterk vekst i andelen av befolkningen som mottok helserelaterte trygdeytelser fra 1993 til 2003. Senere har det vært utflating og deretter noe nedgang fra 2010, se figur 2.9. Antall mottakere av helserelaterte ytelser som andel av befolkningen i alderen 18 til 66 år økte fra 13 pst. i 1993 til 19 pst. i 2003. Ved utgangen av 2013 mottok 18 pst. av befolkningen mellom 18 og 66 år en helserelatert ytelse. Norge er blant de landene i OECD med størst andel av befolkningen som mottar uførepensjon. Videre er Norge også det landet i OECD som har høyest sykefravær.²⁶ Ifølge en ny rapport fra Proba²⁷, som sammenlikner sykefraværet i Norge med landene i Norden, Storbritannia og Nederland, er det vanskelig å forklare Norges høye sykefravær ved forskjeller i hvordan sykefraværet måles eller av forskjeller i varighet i sykelønnsordningene i de ulike landene. Analyser tyder heller ikke på at sammensettingen av arbeidsstokken kan forklare at Norge har høyere fravær enn andre land. Flere land har om lag like høy sysselsetting som Norge, men lavere fravær.

På individnivå varierer bruk av helserelaterte trygdeytelser med alder, kjønn og landbakgrunn.

Bruken øker markert med alder, den er høyere blant kvinner enn blant menn og den er lavere blant nyankomne innvandrere enn blant norskfødte. Bruken av helserelaterte trygdeytelser blant innvandrere kan imidlertid øke med botid.²⁸ Antall mottakere av helserelaterte trygdeytelser i befolkningen må derfor forventes å variere, ikke bare med befolkningens størrelse, men også med endret befolkningssammensetning.

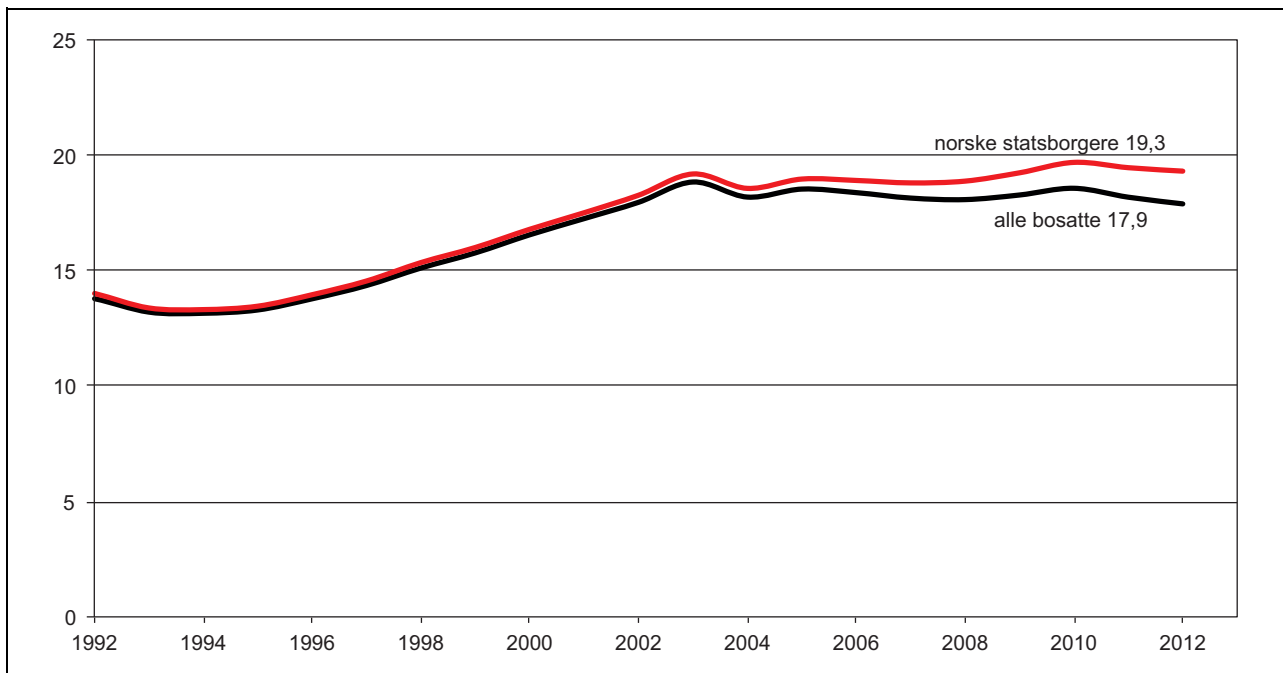
De siste tiårene har utdanningsnivået i befolkningen økt. Høyere utdanning og færre manuelle og fysisk tunge jobber har isolert sett bidratt til å redusere andelen som mottar helserelaterte ytelser. De siste ti til femten årene har det i tillegg vært to tydelige demografiske endringer: Befolkningen har blitt eldre og det har blitt flere innvandrere. Disse to forholdene har bidratt til å trekke andelen av befolkningen som mottar helserelaterte ytelser i hver sin retning: Flere eldre har trukket andelen opp, mens flere arbeidsinnvandrere har trukket andelen ned.

Økt innvandring bidrar til å redusere andelen som mottar helserelaterte ytelser gjennom tre kanaler: Innvandrerne er gjennomgående unge

²⁶ OECD, Going for growth, 2013.

²⁷ Proba, Internasjonal sammenlikning av sykefraværet, 2014.

²⁸ Bernt Bratsberg, Knut Røed og Oddbjørn Raaum: «Immigrants, labor market performance, and social insurance», *CREAM Discussion paper 26/14*.



Figur 2.9 Mottakere av helserelaterte ytelser. Prosent av befolkningen, 1992–2012. 18–66 år. Alle bosatte (svart linje) og norske statsborgere (rød linje).

Det som tidligere het attføringspenger, rehabiliteringspenger og tidsbegrenset uførestønad er i figuren slått sammen til arbeidsavklaringspenger.

Kilde: Arbeids- og velferdsdirektoratet

enn majoritetsbefolkningen. Videre er menn overrepresentert blant innvandrerne. Dessuten har nyankomne innvandrere i mindre grad opparbeidet seg rettigheter til helserelaterte ytelser enn personer som har vært lengre i arbeidslivet, fordi rettigheter bygges opp gjennom yrkesaktivitet.

Når vi etter 2010 har sett en reduksjon i andelen av befolkningen (18–66 år) som mottar helserelaterte ytelser, kan dette ha sammenheng med at effekten av arbeidsinnvandring har vært større enn effekten av alder. Mens alderseffekten har vært avtagende de siste fire, fem årene, har innvandringseffekten holdt seg oppe. Samlet sett har dermed befolkningssammensetningen bidratt til å redusere andelen av befolkningen som mottar helserelaterte ytelser etter 2010.

Blant hele befolkningen har andelen mottakere av helserelaterte ytelser holdt seg nokså stabil de siste ti årene, men når det korrigeres for at befolkningen har blitt eldre, har andelen som mottar helserelaterte ytelser gått noe ned.²⁹

Det at den høye innvandringen har ført til lavere bruk av helserelaterte trygdeytelser kan være en kortsiktig effekt. Erfaringen med innvandrergrupper som kom til Norge tidlig på 1970-tallet viser at sysselsetting og bruk av trygdeytelser kan variere mye med botid og avhenge av landbakgrunn. Mens gruppen av innvandrere fra høyinntektsland (Vest-Europa) fikk en utvikling i sin yrkes- og trygdekarriere om lag som de innenlandsfødte, fikk gruppen av innvandrere fra lavinntektsland (Pakistan og Tyrkia) en utvikling der sysselsettingen falt markert etter 12–15 år og bruken av trygdeytelser økte tilsvarende.³⁰

Utviklingen innenfor sykepenger, arbeidsavklaringspenger og uførepensjon henger nøye sammen. Hvert år bruker et betydelig antall personer opp sine rettigheter innen en ordning, og går over til en annen trygdeytelse. Endring av regelverket for én ordning kan føre til at det blir færre mottakere av den aktuelle ytelsen, men samtidig må vi være på vakt mot at det kan bli økt press på andre ytelser.

2.7.2 Sykefravær

Statistikk for det folketrygdfinansierte sykefraværet³¹ viser en langvarig og markert økning fra

midten av 1990-tallet og fram til 2003. Fra 2003 til 2005 var det en markant nedgang i fraværet, og i 2005 var det totale sykefraværet nesten 20 pst. lavere enn i 2003. Det er flere forhold som kan ha påvirket utviklingen i sykefraværet i denne perioden. Endret regelverk knyttet til bedre oppfølging av de sykmeldte, og strengere krav for å bli sykmeldt i mer enn åtte uker, samt økt bruk av gradert sykemelding, kan være blant de viktigste årsakene til nedgangen i sykefraværet i perioden. Siden 2005 har sykefraværsprosenten vært noenlunde stabil, med unntak av 2009 som var et år med kraftig økning, se figur 2.10.

Fra 2011 til 2012 ble det totale sykefraværet redusert fra 6,7 til 6,5 pst. Også i 2013 var det totale sykefraværet 6,5 pst. Dette er det laveste nivået siden den første avtalen om inkluderende arbeidsliv (IA-avtalen) ble signert i 2001.

Målet i IA-avtalen er en reduksjon i sykefraværet med 20 pst. fra 2001-nivået. Det sesongjusterte fraværet er redusert med 10,2 pst. fra 2. kvartal 2001 til 2. kvartal 2014.

De fleste med sykefravær har korte sykefravær og kommer tilbake til arbeid. Av alle påbegynte legemeldte sykefraværstilfeller i 2012 var nær 90 pst. avsluttet innen tolv uker. Langvarig sykefravær er imidlertid ofte inngangen til uførepensjon. To av tre av de som gikk ut hele sykepengeperioden fra 2010 til 2013 ble overført til en annen helserelateret ytelse. Et mindretall kommer tilbake til arbeid. Tiltak som kan begrense langvarig sykefravær er derfor avgjørende for å redusere tilstrømmingen til arbeidsavklaringspenger og uførepensjon.

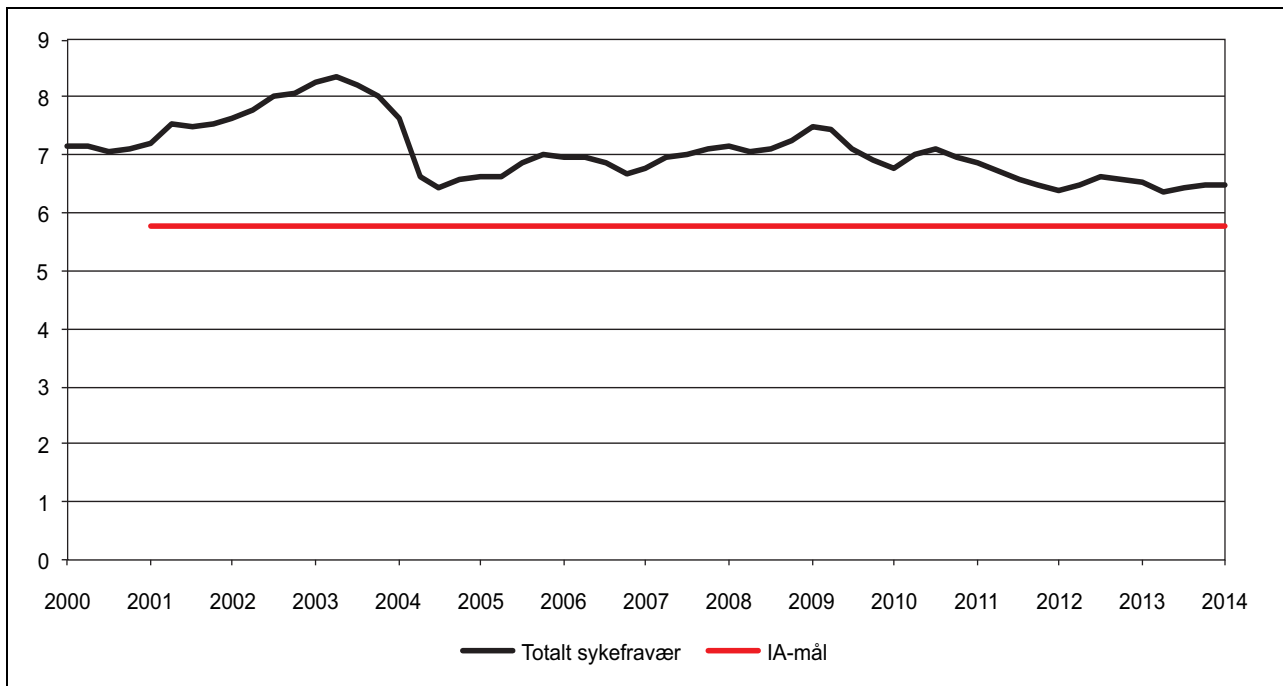
Muskel- og skjelettlidelser er den klart største diagnosegruppen med 40 pst. av sykefraværsdagsverkene. Den nest største diagnosen er psykiske lidelser med 20 pst. av sykefraværsdagsverkene. Diagnosefordelingen er relativt stabil fra ett år til et annet. Likevel har det i perioden fra 2001 til 2013 særlig vært endringer i andelen med disse to største diagnosegruppene. I perioden har andelen muskel- og skjelettlidelser blitt redusert med om lag 5 prosentenheter, mens psykiske lidelser har økt med om lag 2,5 prosentenheter. Det er særlig en sterk økning i lettere psykiske lidelser som ligger bak økningen for hoveddiagnosegruppen psykiske lidelser. Det er usikkert i hvilken grad endringene skyldes endret sykdomsbilde eller endringer i legenes kodepraksis i perioden. En mulig årsak kan være lavere krav til fysisk yteevne i arbeidslivet og større krav til sosial funksjon. Større åpenhet rundt psykisk sykdom kan være en annen forklaring.³²

²⁹ Kann, Bragstad og Thue; «Stadig flere på trygd?», *Arbeid og velferd* 3/2013, Arbeids- og velferdsdirektoratet.

³⁰ Bernt Bratsberg, Knut Røed og Oddbjørn Raaum: «Immigrants, labor market performance, and social insurance», *CReAM Discussion paper* 26/14.

³¹ Statistikk for totalt sykefravær, dvs. egenmeldt og lege-meldt, finnes bare fra perioden etter 2000.

Endringer i arbeidsmiljøloven og sosialtjenesteloven
(adgang til midlertidig ansettelse mv. og vilkår om aktivitet for stønad til livsopphold)



Figur 2.10 Totalt sykefravær. Sesongjusterte kvartalsvise tall.

Kilde: Statistisk sentralbyrå

2.7.3 Arbeidsavklaringspenger

Arbeidsavklaringspenger ble innført i 2010 som erstatning for de tre ordningene *tidsbegrenset uførestønad*, *attføringspenger* og *rehabiliteringspenger*. Personer som mottok disse ytelsene ble automatisk overført til arbeidsavklaringspenger. Den største gruppen av de som får innvilget arbeidsavklaringspenger er personer som har brukt opp sykepengerretten. I perioden 2010–2013 har nivået på sykefraværet vist en svakt fallende trend. Det har igjen ført til at antallet som har brukt opp sykepengerrettighetene også har gått ned.

Fra arbeidsavklaringspenger ble innført i mars 2010 økte antallet mottakere fram til sommeren 2011. Deretter har antall mottakere avtatt, og var ved utgangen av september 2014 på 152 000 personer. Dette er 9 000 færre enn ved innføringspunktet for arbeidsavklaringspenger. Som andel av befolkningen mellom 18 og 67 år mottok 4,6 pst. arbeidsavklaringspenger ved utgangen av september 2014. Det har vært en sterk økning i antall mottakere av arbeidsavklaringspenger for aldersgruppen over 60 år etter innføringen av ytelsen i 2010 (84 pst.). Noe av økningen må ses i sammenheng med nedgangen i antall mottakere av uførepensjon blant de eldste aldersgruppene.

³² Brage, S., Kann, I. C., Nossen, J.P., & Thune, O. (2012). «Sykefravær med diagnose innen psykiske lidelser 2000–2011». *Arbeid og velferd* 3/2011. Oslo: Arbeids- og velferdsdirektoratet.

Blant andre aldersgrupper har det bare vært små endringer etter 2010. Rundt $\frac{3}{4}$ av de med *nedsatt arbeidsevne* mottar *arbeidsavklaringspenger*.

Rundt halvparten av nye mottakere av arbeidsavklaringspenger kommer fra sykepenger. Om lag 7 pst. kommer direkte fra arbeidsledighet, mens rundt 40 pst. av nye mottakere verken har hatt sykepenger eller vært registrert som arbeidsledige det siste året.³³ Mange av disse er personer med nedsatt arbeidsevne. Dette er personer som har helseproblemer, men som ikke har rettigheter til sykepenger, og personer som ikke har vært registrert som arbeidssøkere fordi de av ulike grunner vanskelig kan stille seg til disposisjon for det ordinære arbeidsmarkedet.

2.7.4 Uførepensjon

Antall mottakere av *uførepensjon* har økt betydelig siden innføringen av folketrygden i 1967. Veksten stoppet opp på begynnelsen av 1990-tallet, for så å øke mot slutten av 1990-tallet og fram til innføringen av *tidsbegrenset uførestønad* i 2004. Da *tidsbegrenset uførestønad* ble innført i 2004, fikk mange som tidligere ville fått innvilget uførepensjon i stedet *tidsbegrenset uførestønad*. Det førte til at antall uførepensjonister avtok i årene etter at *tidsbegrenset uførestønad* ble innført. I årene fra 2008

³³ Tallene gjelder for nye mottakere av arbeidsavklaringspenger etter mars 2010 til oktober 2012.

til 2012 økte antallet uførepensjonister igjen. I 2013 avtok antall uførepensjonister, men hittil i 2014 har antallet økt, og var ved utgangen av 2. kvartal 2014 på 309 000 personer.

Antall mottakere av uførepensjon som andel av befolkningen mellom 18 og 67 år økte også i hele perioden frem til innføringen av tidsbegrenset uførestønad. Etter 2005 har andelen av befolkningen som mottar uførepensjon flatet ut og gått noe tilbake. Andelen i befolkningen 18–67 år som mottar uførepensjon økte fra om lag 6 pst. i 1980 til om lag 10 pst. i 2005. Siden 2005 har andelen av befolkningen som mottar uførepensjon avtatt, og var ved utgangen av 2. kvartal 2014 på 9,4 pst.

Utviklingen i antall mottakere av uførepensjon må bl.a. ses i sammenheng med utviklingen i antallet som mottar andre helserelaterede ytelser. Videre må utviklingen ses i sammenheng med endringer i inngangsvilkår og avgrensninger mellom de ulike inntektssikringsordningene. Som nevnt ble *tidsbegrenset uførestønad* innført i 2004, og stønaden ble faset ut i 2010. Mottakerne ble overført til ytelsen *arbeidsavklaringspenger* (AAP) våren 2010. Blant de som ble overført fra tidsbegrenset uførestønad til arbeidsavklaringspenger i 2010, hadde 71 pst. fått innvilget uførepensjon fire år senere. Bare 4 pst. var selvhjulpne gjennom arbeid, dvs. at de var registrert i jobb uten at de samtidig mottok ytelser eller oppfølging fra NAV. Videre mottok 21 pst. fremdeles arbeidsavklaringspenger fire år etter at de kom inn i ordningen. De øvrige har bl.a. gått over til økonomisk sosialhjelp, alderspensjon, privat forsørgelse eller levde ikke lenger på tidspunktet.

Det store flertallet av nye uførepensjonister er tidligere mottakere av arbeidsavklaringspenger. Blant nye uførepensjonister i første halvår 2014 kom om lag 87 pst. fra arbeidsavklaringspenger, mens om lag 6 pst. kom direkte fra sykepenger. De fleste som har avgang fra uførepensjon går til alderspensjon. For de som hadde avgang fra uførepensjon fra januar til september 2013, gjaldt dette 82 pst. Det er også en del av avgangen fra uførepensjon som skyldes dødsfall (14 pst.), mens kun drøye 1 pst. har overgang til arbeid uten å motta andre ytelser fra NAV.

Den største diagnosegruppen blant uførepensjonistene er psykiske lidelser. I 2011 var andelen med psykiske lidelser for første gang høyere enn andelen med muskel- og skjelettsykdommer. Til sammen utgjør disse to diagnosegruppene 62,5 pst. av alle uførepensjonister.

2.7.5 Gradering

Regelverket for både sykepenger, arbeidsavklaringspenger og uførepensjon muliggjør en kombinasjon av arbeidsinntekt og ytelser når arbeidstakeren er delvis arbeidsufør. Full ytelse er likevel det mest vanlige både for mottakere av sykepenger, arbeidsavklaringspenger og uførepensjon.

Det er de senere årene iverksatt flere tiltak for å øke bruken av graderte sykemeldinger, bl.a. gjennom regelverksendringer i 2004 og i tilknytning til endringene i folketrygdloven og arbeidsmiljøloven i 2011. I denne perioden har bruken av graderte sykmeldinger økt. Omfanget av gradering måles ofte ved gjennomsnittlig sykmeldingsgrad per tapte arbeidsdag. Jo lavere denne indikatoren er, jo mer er sykefraværet gradert. Ved utgangen av 2. kvartal 2014 var gjennomsnittlig sykmeldingsgrad per tapte arbeidsdag 82 pst., mens den til sammenlikning var over 90 pst. i 2004.

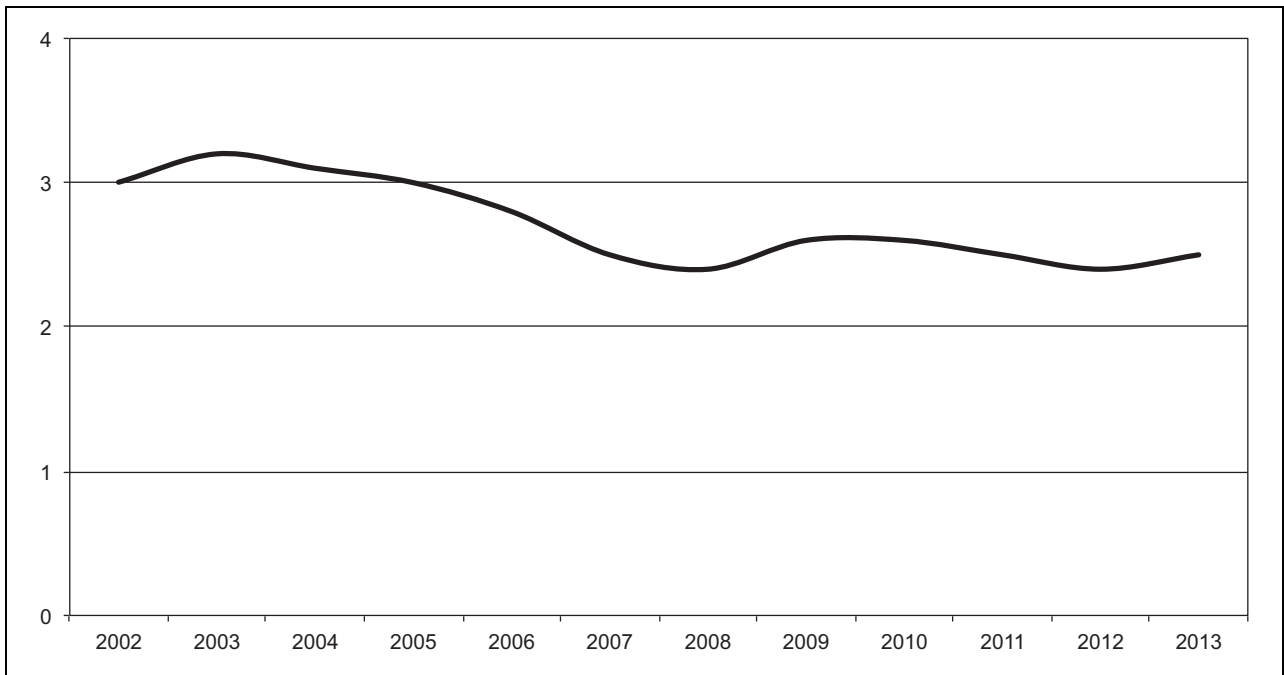
Satsingen på gradert sykmelding understøttes bl.a. av en ekspertgruppe som i 2009–2010 vurderte mulige administrative tiltak som kunne redusere sykefraværet. Ekspertgruppen mente økt bruk av gradert sykmelding ville virke forebyggende mot varig utstøting fra arbeidslivet.

Blant mottakerne av arbeidsavklaringspenger er det også flere som kombinerer arbeid og trygd. I 2011 var om lag 25 pst. av mottakerne av arbeidsavklaringspenger registrert med et aktivt arbeidstakerforhold og mottok ytelsen avkortet.

En lavere andel av uførepensjonistene mottar gradert ytelse. I 2013 mottok 18 pst. av uførepensjonistene gradert ytelse. Det har vært en liten økning fra nivået i 1996, men denne økningen kom før 2004. Videre arbeider om lag 22 pst. av de som mottar full uførepensjon ved siden av uførepensjonen.

2.8 Økonomisk stønad etter lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen

Økonomisk stønad etter lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen (heretter: *økonomisk stønad*) er et nedre økonomisk sikkerhetsnett i velferdsordningene, og er i utgangspunktet en midlertidig ytelse der et av formålene er hjelp til selvhjelp. Antallet mottakere av økonomisk stønad var på sitt høyeste på midten av 1990-tallet, men falt markant fram til tidlig på 2000-tallet, se figur 2.11. I 2007 og 2008 var antallet mottakere spesielt lavt. I løpet av 2013 mottok i alt 120 800



Figur 2.11 Mottakere av økonomisk sosialhjelp. I løpet av året. Andel av befolkningen.

Kilde: Statistisk sentralbyrå

personer, eller 2,5 pst. av befolkningen, økonomisk stønad. Tallet omfatter både personer som mottar økonomisk stønad i tillegg til annen inntekt eller stønad, og personer som har økonomisk stønad som hovedkilde til forsørgelse. Antallet som mottar økonomisk stønad økte med om lag 6 000 personer fra 2012 til 2013, og store deler av økningen skyldes at flere arbeidsløse mottok økonomisk stønad i 2013.

Mer enn for befolkningen ellers varierer stønadsmottaket blant unge med utviklingen i arbeidsmarkedet. Av mottakerne i 2013 var 37 pst. under 30 år. Dette var samme andel som for årene før. Som andel av befolkningen i aldersgruppen 16 til 30 år utgjorde unge med økonomisk stønad 4,8 pst. i 2013. Denne andelen har gått noe ned det siste tiåret (5,8 pst. i 2002).

Personer med innvandrerbakgrunn utgjør en stadig større andel av mottakerne. Økningen må ses i sammenheng med at antall personer med innvandrerbakgrunn i totalbefolkningen har økt. Andelen var 36 pst. i 2013.

Et flertall av mottakerne har et midlertidig og forbigående hjelpebehov. Nesten halvparten mottok stønad inntil tre måneder i 2013, og 11 pst. av mottakerne mottok økonomisk stønad gjennom hele året. En relativt stor andel av mottakerne som mottar stønad over lang tid, er gjengangere eller har høy grad av stønadsavhengighet.

I 2013 hadde 41 pst. av stønadsmottakerne økonomisk stønad som hovedinntektskilde, og en

stor andel av mottakerne mottar økonomisk stønad som supplement til ytelser fra folketrygden. En del personer mottar også økonomisk stønad mens de venter på at søknad om andre ytelser skal bli behandlet. I alt 13 pst. var registrert med enten heltids- eller deltidsarbeid som viktigste arbeidsstatus i 2013. Dette er samme andel som året før. 39 pst. var registrert arbeidsledige, mens 29 pst. ikke var aktive arbeidssøkere. De resterende deltar på arbeidsmarkedstiltak, i introduksjonsprogrammet, kvalifiseringsprogrammet eller er under utdanning.

2.8.1 Kvalifiseringsprogrammet og kvalifiseringsstønad

Kvalifiseringsprogrammet med tilhørende *kvalifiseringsstønad* ble gradvis innført fra 1. november 2007 som et ledd i arbeidet med å få flere i arbeid og bedre oppfølgingen av personer som er avhengige av økonomisk stønad over lengre tid. Fra 2010 ble programmet en rettighet i alle kommuner.

Ved utgangen av 2013 var det om lag 24 900 personer som var eller hadde vært deltakere i programmet siden 2008. Av de om lag 16 100 personene som gjennomførte eller planmessig avviklet programmet i perioden 2008 til 2013, gikk 33 pst. til arbeid, 26 pst. til *arbeidsavklaringspenger* (eller lignende tidligere ordninger) eller arbeidsmarkedstiltak, mens i underkant av 6 pst. gikk til

utdanning. Andelen deltakere som gikk over til arbeid økte til 36 pst. i 2013, sammenliknet med 34 pst. i 2012. Også den samlede andelen som gikk over til arbeid eller arbeidsrettede løp (53 pst.) økte noe.

2.9 Oppsummering

Arbeidsmarkedssituasjonen er bra for det store flertallet i Norge. Sysselsettingen er høy i de fleste gruppene, både i historisk sammenheng og sammenliknet med andre land. Arbeidsledigheten er lav, og det viser at de fleste som ønsker det, lykkes med å komme i jobb. Samtidig er det grupper i samfunnet som sliter med å få et stabilt fotfeste i arbeidsmarkedet. En andel av *unge* er verken i jobb eller i opplæring. Personer med *svake kvalifikasjoner* er spesielt utsatt for konkurranse på arbeidsmarkedet, og de er overrepresentert blant arbeidsledige. En betydelig andel av befolkningen har *helseproblemer* og utfordringer med å komme i eller beholde arbeid.

Arbeidsmarkedet og sysselsettingen har de siste årene særlig blitt påvirket av tre forhold: For det første har etterspørselen etter arbeidskraft utviklet seg svakt etter den internasjonale finanskrisen i 2008. For mange grupper har det blitt mer krevende å komme i jobb. For det andre opplever Norge høy innvandrerdrøvet befolkningsvekst. Om lag 70 pst. av veksten i antall sysselsatte personer de siste ti årene har kommet blant innvandrere og arbeidstakere på korttidsopphold. Den høye innvandringen har gitt økt konkurranse om ledige jobber. For det tredje blir befolkningen i Norge eldre. Flere eldre innebærer bl.a. økt bruk av helserelaterede ytelser og flere alderspensjonister.

Sammenliknet med andre land har Norge mange ikke-sysselsatte i yrkesaktiv alder som mottar offentlige ytelser, særlig helserelaterede ytelser. De norske ordningene gir god inntektssikring og bedre velferd for de som ikke kan jobbe. Samtidig gir ordningene svakere arbeidsinsentiver for mange som befinner seg i en «gråson» mellom arbeid og trygd. Dette bidrar til å redusere arbeidsstyrken og produksjonsmulighetene, og det svekker offentlige budsjetter.

I Norge kombineres et omfattende velferds- og inntektssikringssystem med stor vekt på aktive virkemidler med den hensikt å integrere personer som står utenfor arbeidslivet. Det er de siste 10–15 årene satt i verk flere tiltak og reformer for å bedre inkluderingen i arbeidslivet.³⁴ Likevel er det samlede sysselsettingsnivået i Norge sammenliknet med EU ikke bedret etter 2008. Vi skiller oss heller ikke ut med høy sysselsetting blant funksjonshemmede; her ligger vi stabilt på et nivå nær OECD-gjennomsnittet.

Rammevilkårene i arbeidslivet kan påvirke både etterspørselen etter arbeidskraft og tilbudet av arbeidskraft. Det er behov for tiltak som både stimulerer tilbudet av arbeidskraft og som øker etterspørselen etter grupper som i dag har særlige problemer på arbeidsmarkedet. I de neste kapitlene diskuteres og foreslås ulike politikendringer.

³⁴ Reformen de senere år som har til hensikt å få flere til å stå i arbeid og lette overgangen til jobb er bl.a. NAV-reformen (2006), pensjonsreformen (2011), IA-avtalen (2001), kvalifiseringsprogrammet for sosialhjelpsmottakere (2007), arbeidsavklaringspenger for personer med nedsatt arbeids-evne (2010) og jobbstrategien for funksjonshemmede (2012).

3 Inntektssikringsordninger og brukeropfølging

3.1 Innledning

Det norske samfunnet er kjennetegnet av godt utbygde offentlige stønadsordninger. Disse har blitt bygget ut gjennom mange år og under skiftende politisk flertall. Med få unntak dreier det seg om universelle ordninger i den forstand at de i prinsippet omfatter hele befolkningen. De fleste har et tydelig rettighetspreg ved at ytelsene til den enkelte gis som en rett når betingelsene i loven er oppfylt.

Regjeringen vil bygge sin politikk på offentlig finansierte velferdsløsninger og ordninger. Regjeringen vil samtidig understreke betydningen av at stønadsordningene skal understøtte målet om høy yrkesdeltakelse, og at de som er i stand til det skal kunne forsørge seg selv som yrkesaktive. En av de viktigste utfordringene framover er å redusere antall i yrkesaktiv alder som står utenfor arbeidslivet og mottar ulike offentlige stønader. Et sentralt prinsipp i arbeids- og velferdspolitikken er at det skal lønne seg å arbeide. For å inkludere flere i arbeidsmarkedet vil Regjeringen øke forventningene til aktivitet i ordningene. Dette vil også bidra til å sikre et godt og robust velferdssystem for framtiden.

Dette kapitlet omhandler hovedsakelig de helse- og arbeidsrelaterte inntektssikringsordningene for personer i yrkesaktiv alder. Det omfatter folketrygdens livsoppholdsytelser for personer med nedsatt arbeids- og inntektsevne grunnet sykdom, skade og lyte, dvs. sykepenger, arbeidsavklaringspenger og uførepensjon (helserelaterte ytelser), samt dagpenger for arbeidsledige. Videre omtales enkelte andre ordninger som stønadsordningen for enslige forsørgere, tiltakspenger og økonomisk stønad og kvalifiseringsstønad etter lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen (sosialtjenesteloven). Kapitlet har hovedfokus på arbeidslinjen i arbeids- og velferdspolitikken, og hvordan en gjennom utformingen av ordningene kan bidra til å styrke arbeidstilknytningen, spesielt for dem som står i fare for å havne i en mer eller mindre permanent stønadssituasjon.

Innledningsvis i kapitlet redegjøres det for ordningenes formål, med vekt på hvordan insentivene til arbeid er ivarettatt. Med insentiver menes her egenskaper ved ordningene i vid forstand – og følgelig ikke bare økonomiske insentiver – som kan påvirke den enkeltes adferd knyttet til det å motta stønad versus å delta i arbeid. Viktig i denne sammenheng er også arbeidsgivere og velferdssystemets forvaltere – blant annet legenes rolle og arbeids- og velferdsforvaltningens praktisering av regelverket og oppfølging av brukerne. Problemstillinger knyttet til skatt og bortfall av andre ytelser (for eksempel bostøtte) ved økt yrkesaktivitet vil også være av betydning for enkeltpersoners adferd, men blir ikke nærmere omtalt her.

Det gis videre en omtale av ulike tiltak som regjeringen har foreslått og/eller vedtatt for å styrke inntektssikringsordningene, og nye tiltak som kan være aktuelle med sikte på at flere helt eller delvis skal kunne delta i arbeidslivet framfor å motta fulle ytelser.

Regjeringen vil komme tilbake til Stortinget med en ytterligere konkretisering og forslag på enkelte av temaene/områdene som kun er beskrevet og drøftet i dette kapitlet, blant annet sett i sammenheng med forslag fra ekspertgruppen som foretar en gjennomgang av arbeids- og velferdsforvaltningen.

3.2 Ordningenes formål

Ordningenes hovedformål er å gi økonomisk trygghet ved å sikre inntekt og kompensere for merutgifter når evnen til selvforsørging er bortfalt eller redusert av ulike årsaker. Målet om inntektstrygghet omfatter flere elementer. Det innebærer å sikre en minsteinntekt, uavhengig av den enkeltes deltakelse på arbeidsmarkedet, med sikte på å gi mottakerne en grunnleggende økonomisk trygghet. De fleste ordningene har et definert minsteinntektsnivå eller en fast stønadssats. Økonomisk stønad etter sosialtjenesteloven er et nedre økonomisk sikkerhetsnett og gis når den enkelte ikke har andre muligheter til å forsørge

seg selv gjennom inntektsgivende arbeid, egne midler eller økonomiske rettigheter.

For de helserelaterte ytelsene i folketrygden, alderspensjonen og dagpengeordningen innebærer målet om inntektstrygghet også å sikre den enkelte mot for sterk nedgang i tilvakt inntekt som yrkesaktiv – en standardsikring. Ved å knytte ytelsene til tidligere inntekt og opptjente pensjonspoeng (alderspensjon), er disse ordningene en form for sosialforsikring. Gjennom obligatorisk medlemskap, og ved å spre risikoen på alle med staten som garantist, fungerer trygdesystemet som en offentlig forsikringsordning for alle innbyggerne. Dette er en organisering som også er administrativt rimelig.

I tillegg til å sikre inntekt, skal ordningene bidra til å utjevne inntekt og levekår over den enkeltes livsløp og mellom grupper av personer – mellom personer med henholdsvis høy og lav inntekt. Denne omfordelingen skjer blant annet gjennom reglene for tilståelse og utmåling av ytelsene, og måten de finansieres på. For eksempel er den prosentvise kompensasjonen for bortfalt inntekt relativt sett høyere for lav tidligere arbeidsinntekt enn for høy arbeidsinntekt. Videre har flere av ytelsene et øvre tak for utbetaling. Viktig i den forbindelse er også at arbeidsledighet, dårlig helse og sosiale problemer ikke rammer tilfeldig. Personer med lav inntekt og utdanning opplever i større grad arbeidsledighet, sykdom og sosiale problemer enn personer med høy inntekt og utdanning.

Beregninger viser også at stønadsordningene har klare fordelingsvirkninger ved at ytelsene relativt sett betyr mest for dem med lavest inntekt. Utjevningseffekten er imidlertid forskjellig for de ulike ordningene, blant annet avhengig av om de er rettighetsorienterte eller fordeles etter behov. Mens økonomisk sosialhjelp av naturlige grunner tilfaller husholdninger som nesten i sin helhet befinner seg i den nederste halvparten av inntektsfordelingen, er denne andelen vel 60 pst. for de skattepliktige overføringene (inklusive tjenestepensjon)¹. Overføringene har samlet sett en klart større fordelingseffekt enn skattesystemet. Den beste fordelingseffekten oppnår vi imidlertid

¹ NOU 2009:10 Fordelingsutvalget, jf. tabellene 13.10 og 13.11. Tabellen over skattepliktige overføringer omfatter foruten inntektssikringsordningene som omtales her, også alderspensjon og tjenestepensjon. Tjenestepensjon har en noe annen fordelingsprofil enn de statlige inntektssikringsordningene og bidrar til å redusere den samlede fordelingseffekten. Om lag 95 pst. av sosialhjelpsytelsene tilfaller den nederste halvdel av inntektsfordelingen.

ved at den enkelte har en trygg arbeidsplass å gå til.

Flere av inntektssikringsordningene skal også bidra til hjelp til selvhjelp – å understøtte at den enkelte så langt det er mulig skal kunne forsørge seg selv og klare seg best mulig i dagliglivet. Det tidligere vilkåret i folketrygdloven om yrkesrettet attføring skulle fremme dette formålet. Tanken bak yrkesrettet attføring var at en person som på grunn av sykdom mv. ikke lenger kunne utøve yrket sitt, skulle kunne få hjelp til selvhjelp gjennom attføring. I gjeldende regelverk om arbeidsavklaringspenger, som blant annet erstattet yrkesrettet attføring, er retten til ytelsen til en viss grad erstattet med bruk av arbeidsmarkedstiltak og arbeids- og velferdsforvaltningens oppfølging mot aktivitet og arbeid, slik at det stilles som forutsetning at vedkommende selv bidrar aktivt med å komme i arbeid.

Arbeidslinjen i arbeids- og velferdspolitikken fra tidlig på 1990-tallet innebærer et ønske om å vri innsats bort fra passive til aktive ytelser. I tråd med dette har ordningene i økende grad blitt koblet til virkemidler for å få folk tilbake til arbeidslivet. Det gjelder blant annet individuell oppfølging mot arbeid og bruk av ulike arbeidsrettede tiltak i de midlertidige inntektssikringsordningene, økt krav til den enkelte bruker om aktivitet og arbeid, innføring av kvalifiseringsprogrammet mv.

Den økte oppmerksomheten på arbeidsperspektivet er underbygget av nyere forskning som viser at stønadsordningene som skal bidra til god inntektssikring og fordeling, samtidig kan trekke i retning av redusert arbeidstilbud². Gode inntektssikringsordninger kan isolert sett svekke insentivene til å arbeide, og relativt høye skatter på arbeidsinnsats kan forsterke denne effekten. Innsats for å motvirke fattigdom og skape utjevning vil vanskelig kunne nås bare gjennom å øke stønadsnivået, og kan undergrave insentivene til å arbeide, og dermed svekke målet om høy yrkesdeltakelse.

Det er grunnleggende verdi i det norske samfunnet at flest mulig skal kunne forsørge seg selv gjennom inntekt fra deltakelse i arbeidslivet. Det innebærer at arbeids- og velferdspolitikken skal bygge opp under målet om høyest mulig yrkesaktivitet.

² Jf. for eksempel Knut Røed, Active Unemployment Insurance, IZA Policy Paper No. 41.

Endringer i arbeidsmiljøloven og sosialtjenesteloven

(adgang til midlertidig ansettelse mv. og vilkår om aktivitet for stønad til livsopphold)

3.3 Oversikt over inntektssikringsordningene

Som utgangspunkt for drøftingen i kapitlet gis det her en skjematisk oversikt over regelverket for de mest sentrale offentlige inntektssikringsordningene for personer i yrkesaktiv alder. Det er imidlertid viktig å være klar over at mange yrkesaktive også har tjenestepensjonsordninger og særskilte tariffavtaler som gjør at de får utbetalt mer samlet sett enn det som følger av blant annet folketrygdens regelverk. Dette blir ikke nærmere omtalt eller vurdert i dette kapitlet.

Tabell 3.1 Hovedtrekk ved utformingen av regelverket for de offentlige inntektssikringsordningene for personer i yrkesaktiv alder. Regelverk per 31.12.2014.

	Inngangskrav (målgruppe/situasjon)	Inngangskrav (opptjening)	Brutto kompensasjons- grad	Maksimal varighet	Avkorting mot arbeids- inntekt og grade- ringsintervall	Aktivitetskrav
Sykepenger	20 pst. tapt inntekt- sevne pga sykdom eller skade	4 ukers arbeid Årlig inntekt over ½ G	100 pst. av grunnlag opp til 6 G 65 pst. for selvsten- dig næringsdrivende	1 år (248 dager i løpet av 3 år)	Ytelsen graderes på grunnlag av reduks- jon i arbeidstid og/ eller inntektstap	Medvirknings- og aktivitetsplikt: ved utarbeiding og gjen- nomføring av oppføl- gingsplan/ i dialog- møter. Ta i mot til- bud om behandling, tilrettelegging og arbeidsutprøving/ senest innen 8 uker prøve seg i arbeids- plikter å bidra aktivt i prosessen, med- virke til å utarbeide aktivitetsplan og å gjennomføre fastsatt aktivitet.
Arbeidsavklarings- penger (AAP)	50 pst. tapt arbeids- evne pga sykdom, skade eller lyte	Ett års forutgående medlemskap før uførhet/tre års med- lemskap forut for krav (ventetid)	66 pst. av grunnlag opp til 6 G Minsteytelse 2 G Minsteytelse ung ufør 2,44 G	4 år ¹	Ytelsen reduseres på grunnlag av antall timer/37,5 timer vedkommende har vært eller kunne vært i arbeid	Plikter å bidra aktivt i prosessen, med- virke til å utarbeide aktivitetsplan og å gjennomføre fastsatt aktivitet.
						Avkortingsintervall: 40–100 pst. (20- 100 pst. siste 6 måne- der)

Endringer i arbeidsmiljøloven og sosialtjenesteloven

(adgang til midlertidig ansettelse mv. og vilkår om aktivitet for stønad til livsopphold)

Tabell 3.1 Hovedtrekk ved utformingen av regelverket for de offentlige inntektssikringsordningene for personer i yrkesaktiv alder. Regelverk per 31.12.2014.

	Inngangskrav (målgruppe/situasjon)	Inngangskrav (opptjening)	Brutto kompensasjons- grad	Maksimal varighet	Avkorting mot arbeids- inntekt og grade- ringsintervall	Aktivitetskrav
Uføretrygd (fra 2015)	50 pst. tapt inntekt- sevne pga sykdom, skade eller lyte. 40 pst. fra AAP, 30 pst. ved yrkesskade	Tre års forutgående medlemskap før uførheten	66 pst. av grunnlag opp til 6 G Minsteytelse 2,28/ 2,48 G (gift/enslig) Minsteytelse ung ufør 2,66/2,91 G (gift/enslig)	Fram til og med månedens vedkom- mende fyller 67 år	Ytelsen reduseres forholdsmessig ved inntekt over gitt inn- tektsgrense	Nei
Dagpenger under arbeidsledighet	50 pst. tap i arbeids- tid Reell arbeidssøker	Arbeidsinntekt 1,5 G i sist avsluttede kalenderår/3 G i løpet av tre sist avsluttede kalen- derår	Ca 62.4 pst. av tidli- gere inntekt opp til 6 G ² (dagsats 2,4 pro- mille)	104 uker 52 uker hvis inntek- ten er under 2 G	Avkortes på grunn- lag av arbeidstid (lønnet og ulønnet arbeid)	Krav om 'reell arbeidssøker' = Aktiv arbeidssøking, full yrkesmessig og geo- grafisk mobilitet, deltakelse i arbeids- markedtiltak, mel- deplikt og møteplikt
Overgangsstønad (stønad til enslig mor eller far)	Eneforsørger for barn under 8 år. Mid- lertidig ute av stand til å arbeide pga omsorg for barn eller først etter utdanning/omstil- ling kan få arbeid	Medlem tre siste år før krav	2,25 G	3 år (+ 2 år)	45 pst. av faktisk eller forventet inn- tekt over ½ G	Når yngste barn har fylt ett år, må ved- kommende være i yrkesrettet aktivitet (f.eks. minst 50 pst. i utdanning eller arbeid, være reell arbeidstaker mv.)

Endringer i arbeidsmiljøloven og sosialtjenesteloven

(adgang til midlertidig ansettelse mv. og vilkår om aktivitet for stønad til livsopphold)

Tabell 3.1 Hovedtrekk ved utformingen av regelverket for de offentlige inntektssikringsordningene for personer i yrkesaktiv alder. Regelverk per 31.12.2014.

Inngangskrav (målgruppe/situasjon)	Inngangskrav (opptjening)	Brutto kompensasjonsgrad	Maksimal varighet	Avkorting mot arbeidsinntekt og gradingsintervall	Aktivitetskrav
Kvalifiseringsstønad	Vesentlig nedsatt arbeids-/inntektsevne, ingen/svært begrensede (andre) livsoppholdsytelser	2 G 2/3 av 2 G for personer under 25 år	1 år (+ 1 år) + 6 mnd etter særskilt vurdering	Samordnes etter antall timer i inntektsgivende arbeid. Deltakere kan ha inntil 50 pst. stilling.	Obligatorisk deltakelse i kvalifiseringsprogrammet. Ytelsen utbetales etterskuddsvis pga registrert fram møte
Økonomisk stønad etter sosialtjenesteloven	Ikke i stand til å sørge for sitt livsopphold gjennom arbeid, egne midler eller andre økonomiske rettigheter	Stønden skal dekke et forsvarlig livsopphold basert på en individuell og konkret vurdering	Ingen tidsbegrensning	Reduseres 100 pst. mot arbeidsinntekt mv.	Det kan settes vilkår som har nær sammenheng med vedtaket
Tiltakspenger	Deltar på arbeidsmarkedstiltak.	334 kroner per dag for de over 19 år, 242 kroner per dag for de under 19 år.	Stønad kan utbetales så lenge tiltaket varer	Tiltaksdeltakere som mottar lønn fra tiltaksarrangør, har ikke krav på tiltakspenger for tiden de mottar lønn. Tiltakspengene avkortes ikke mot inntekt fra arbeid utenom tiltaksdeltakelsen.	Må delta på tiltak. Tiltakspenger utbetales kun for de dager de faktisk møter opp på tiltaket.

1 Kan i særlige tilfeller forlenges med inntil 1 år av gangen.

2 Eksklusiv effekt av ferietillegget. Inklusiv ferietillegget er gjennomsnittlig kompensasjonsnivå vel 68 prosent.

Som det framgår i tabell 3.1 er det en del variasjon i den konkrete utformingen av ordningene. Variasjonene reflekterer i stor grad at de skal dekke ulike behov og forskjellig vektlegging av de ulike hensyn de skal ivareta, selv om det kan være grunn til å vurdere om noen av forskjellene er like godt begrunnet i dag som da de opprinnelig ble vedtatt. De største formelle forskjellene finner vi mellom de regelstyrte helserelaterte ytelsene og dagpenger på den ene siden, og den behovsvurderte stønaden etter sosialtjenesteloven på den andre. Tabellen viser likevel at det er visse felles trekk mellom ordningene.

Alle ordningene i tabellen unntatt uføretrygd (tidligere uførepensjon) skal ivareta et midlertidig behov for inntektssikring og har som mål at de som mottar stønad skal motiveres til aktivitet og arbeid så langt det er mulig.

Inngangskrav og vilkår

Ordningene har inngangskrav som på ulike måter relaterer seg til at mottakerne har problemer med å delta fullt ut i arbeidslivet. De opererer med ulike begreper for dette, som for eksempel tap av inntektsevne (sykepenger og uføretrygd), nedsatt arbeidsevne uttrykt i tap av arbeidstid (AAP), og tap av arbeidstid (dagpenger) og manglende økonomiske midler til et forsvarlig livsopphold (stønad til livsopphold). Enkelte av ordningene som dagpenger og sykepenger er tett koblet opp mot arbeidslivet ved at rett til ytelse er betinget av at mottakeren er yrkesaktiv i forkant av ledigheten eller sykdommen. Som hovedregel er det for alle ordningene et krav om en viss tilknytning til Norge – et medlemskap i trygden for rett til ytelse³. Som det framgår av tabellen varierer kravene til omfanget av forutgående arbeidsdeltaelse og medlemskap mellom ordningene.

De helserelaterte ytelsene stiller krav om at tapet/nedsettelsen av arbeidsevnen/inntekten skal skyldes sykdom eller skade. For uføretrygd er vilkåret at sykdom, skade eller lyte skal være hovedårsak til den nedsatte inntektsevnen. For å få rett til dagpenger må mottaker være helt eller delvis uten arbeid. Overgangsstønad kan gis til enslig mor eller far som er midlertidig ute av stand til å forsørge seg selv ved eget arbeid på grunn av omsorg for barn. Kvalifiseringsstønad tilstås personer med vesentlig nedsatt arbeidsevne som skyldes andre forhold enn sykdom,

³ Som hovedregel er det også et krav om opphold i Norge for å kunne bli innvilget ytelsen og få den utbetalt gjennom hele stønadsperioden.

skade eller lyte. Tiltakspenger gis til deltakere på arbeidsrettede tiltak som ikke får lønn som vanlig arbeidstaker i tiltak, eller som ikke har rett til andre ytelser som skal dekke utgifter til livsopphold. Stønad til livsopphold er en subsidiær ytelse og skal blant annet sikre at alle har nok midler til et forsvarlig livsopphold. Ordningens formål favner bredt, inkludert å fremme overgang til arbeid.⁴

De helserelaterte ordningene og dagpenger har også vilkår knyttet til graden av nedsatt inntekts- eller arbeidsevne. Kravet i sykepengeordningen er minst 20 pst. nedsatt inntektsevne for å få rett til stønad. Regelverket til de tre andre ordningene krever som hovedregel nedsettelse på minst 50 pst. for å komme inn i ordningene.

Dette bildet nyanseres imidlertid noe, avhengig av tidligere stønadshistorikk. For eksempel er det i den nye uføretrygden unntak fra kravet om at inntektsevnen skal være nedsatt med minst halvparten for personer som har overgang fra arbeidsavklaringspenger (40 pst. nedsatt inntektsevne) og når uførheten skyldes yrkesskade (30 pst. nedsatt inntektsevne).

Kompensasjonsgrad

Brutto kompensasjonsgrad ligger på 66 pst. av tidligere arbeidsinntekt for arbeidsavklaringspenger og ny uføretrygd, mens brutto kompensasjonsgrad i dagpengeordningen er 62,4 pst. Kompensasjonsgraden for disse ordningene kan i hovedsak ses som uttrykk for en avveining mellom hensynet til å sikre en rimelig inntekt og ønsket om at det også skal lønne seg å arbeide. I sykelønnsordningen er kompensasjonsnivået 100 pst. Dette ble opprinnelig særlig begrunnet med et ønske om likebehandling – å sikre arbeidstakere samme kompensasjon som funksjonærer hadde gjennom særskilte avtaler. Ordningen er i dag koblet opp mot arbeidslivet gjennom blant annet IA-avtalen, oppfølging og bruk av arbeidsrettede tiltak.

Et fellestrekk ved ordningene er at de ikke kompenserer for inntekt over et visst nivå. For de helserelaterte ordningene og dagpengeordningen er inntektsgrensen satt til 6 ganger grunnbeløpet (G), dvs. en inntektsgrense på 530 220 kroner (per 1. mai 2014). Som nevnt ovenfor har mange

⁴ I tillegg til å være et siste økonomisk sikkerhetsnett, skal stønad til livsopphold etter formålet også bidra til å bedre levekårene for vanskeligstilte, til sosial og økonomisk trygghet, fremme overgang til arbeid, sosial inkludering og aktiv deltakelse, til at utsatte barn og unge og deres familier får et helhetlig og samordnet tjenestetilbud, likeverd og likestilling og forebygge sosiale problemer.

yrkesaktive imidlertid tjenestepensjonsordninger og særskilte tariffavtaler som kompenserer også for inntekter utover dette. blant annet gir Statens Pensjonskasse uførepensjon basert på inntekt opp til 12 G.

Minsteytelsen for de av ordningene som har et definert minimumsnivå er for arbeidsavklaringspenger og kvalifiseringsstønad på 2 G, mens det er høyere for andre ytelsene. For eksempel har ny uføretrygd en generell minsteytelse på 2,28 G og 2,48 G for henholdsvis gifte og enslige, som er høyere enn dagens nivå. Den spesielle ordningen for unge uføre gir høyest minsteytelse; 2,66 G og 2,91 G for henholdsvis gifte og enslige. Disse er også økt. Videre er minstenivået på overgangsstønad økt til 2,25 G. Årsaken til at minsteytelsen i ny uføretrygd og for overgangsstønad er økt, er at disse ytelsene fra 1. januar 2015 vil bli skattlagt som lønnsinntekt og ikke etter den såkalte skattebegrensingsregelen. Formålet med økningen av bruttoytelsen er at ytelse etter skatt i minst mulig grad skal endre seg som følge av overgangen til lønnsbeskatning.

Lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen anviser ikke noen minstestandard for stønad til livsopphold i form av et bestemt kronebeløp, men det er gitt statlig veiledende retningslinjer for utmålingen. Alle kommuner har stønadssatser, som i mange tilfeller er identiske med de statlige veiledende retningslinjene.

Stønadens varighet

Stønadens maksimale varighet varierer mellom ordningene. Den er eksempelvis ett år for sykepengene, to år for dagpenger og kvalifiseringsprogrammet (1 år+1 år) fire år for arbeidsavklaringspenger (med mulighet til forlengelse på visse vilkår) og ingen tidsbegrensning for uføretrygd, som kan gis fram til fylte 67 år. Stønad til livsopphold skal gi en midlertidig inntektssikring, men har ingen formell tidsbegrensning. Enkelte av ordningene med tidsbegrensning har unntaksbestemmelser som gir mulighet for en lenger periode under bestemte forutsetninger. Tidsbegrensningen reflekterer ulike hensyn, blant annet oppfatninger om den underliggende tilstandens varighet, hva som anses for nødvendig tid for å gjennomføre ulike former for behandling og deltakelse i arbeidsrettede tiltak, og betydningen av at stønadens lengde ikke skal vanskeliggjøre tilbakeføring til arbeid.

Avkorting/reduksjon av stønad mot arbeidsinntekt

De fleste inntektssikringsordningene har regler som gir reduksjon i ytelsene ved samtidig arbeidsinntekt. Prinsippene for dette og hvor mye ytelsene reduseres når arbeidsinntekten øker er forskjellig. Mens ny uføretrygd, sykepengene og overgangsstønad til enslige forsørgere benytter et graderingsprinsipp, bygger arbeidsavklaringspengene i likhet med dagpenger og kvalifiseringsstønad på et prinsipp om reduksjon av ytelsen mot arbeidede timer. Størst mulighet til gradering finner vi i sykepengeordningen, som kan graderes i intervallet 20–100 pst., dvs. den sykmeldte kan ha inntil 80 pst. av normal arbeidsinntekt/arbeidstid før sykepengene faller helt bort. Sykepengene reduseres forholdsmessig. Uføretrygden faller helt bort når arbeidsinntekten tilsvarer 80 pst. av inntekt før uførhet. Både i ny uføretrygd og i overgangsstønad medfører reduksjonen i ytelsen ved samtidig arbeidsinntekt at det alltid vil lønne seg å øke arbeidsinntekten. Disse to ordningene opererer med et fribeløp – henholdsvis 0,4 G og 0,5 G – som angir en øvre grense for hvor stor inntekt en kan ha uten at stønad reduseres.

De andre ordningene har som hovedregel et reduksjonsintervall som medfører at stønadsmottakeren kan ha en arbeidsinntekt/arbeidstid på inntil 60 eller 50 pst. før ytelsen faller bort. Arbeidsavklaringspengene faller eksempelvis helt bort i perioder der en jobber flere timer enn tilsvarende en 60 prosents stilling⁵. For stønad til livsopphold reduseres stønaden krone for krone mot andre økonomiske midler, noe som medfører at mottaker ikke har sterke økonomiske insentiver til økt arbeidsinnsats.

Aktivitetskrav

Bruk av aktivitetskrav kan bidra til å motvirke passivitet, bedre insentivene for overgang til arbeid, og gi legitimitet til velferdsordningene. Samtlige ordninger unntatt uføretrygd stiller derfor krav til mottaker om aktivitet i stønadperioden. Flere av ordningene har også bestemmelser om bruk av sanksjoner dersom aktivitetsplikten ikke overholdes. Kravene dreier seg blant annet om medvirkning i ulike aktiviteter, som for eksempel å delta i utarbeiding av planer og delta på møter.

Videre stilles det krav om å følge behandlingsopplegg, delta i arbeidsrettede tiltak eller være

⁵ Når personen er nær ved å komme i fullt arbeid, kan det inntil seks måneder gis arbeidsavklaringspenger når vedkommende arbeider 80 pst.

reell arbeidssøker. I dagpengeordningen stilles det krav om mobilitet både geografisk og yrkesmessig. Yrkesmessig og geografisk mobilitet ligger også innarbeidet i regelverket til arbeidsavklaringspenger og uføretrygd. Variasjon i omfang og type krav mellom ordningene reflekterer ofte oppfatninger om forskjeller i ordningenes «avstand/nærhet» til arbeidsmarkedet. Gjeldende aktivitetskrav er mer absolutte i dagpengeordningen og i kvalifiseringsprogrammet. Dette er ordninger som ligger tett opp mot arbeidsmarkedet og som har arbeid og aktivitet som hovedmål. I kvalifiseringsprogrammet er arbeidsrettet aktivitet obligatorisk. Det gjelder også i dagpengeordningen, når det er tilvist et tiltak. Også for økonomisk stønad kan det stilles vilkår om aktivitet, noe som ytterligere forsterkes gjennom Regjeringens forslag i denne proposisjonen. I de helserelaterte ytelsene skal det utvises et visst skjønn ved fastsettelsen og praktiseringen av aktivitetskrav inklusive vilkårene om yrkesmessig og geografisk mobilitet til den enkelte mottaker, blant annet i lys av vedkommendes helsetilstand.

De aller fleste ordningene har regler om stans av ytelse/bruk av sanksjoner dersom aktivitetskravene ikke overholdes. Stans av ytelse innebærer avstenging av utbetaling så lenge forutsetninger for å motta ytelsene ikke er tilstede, mens sanksjoner er en straff som innebærer avstenging for en periode som går utover den perioden hvor forutsetningene ikke er tilstede. For eksempel er det bestemmelser om stans av ytelse både for dagpenger, sykepenger og arbeidsavklaringspenger, men de varierer mht. hvor absolutt de er formulert eller hvor mye skjønn som er lagt inn i praktiseringen av bestemmelsene. Mens de i dagpengeordningen er formulert som skalbestemmelser med klare regler både for når de skal benyttes og for lengden på sanksjonene, er det for de to andre ordningene ingen sanksjon – kun regler om stans som er formulert mindre absolutte enn for dagpenger.

3.4 Nærmere om insentivene i inntektssikringsordningene

Som omtalt i avsnitt 3.2 er det et dilemma i arbeids- og velferdspolitikken at inntektssikring blant annet for å motvirke fattigdom og skape utjevning kan undergrave insentivene til å arbeide, og dermed svekke målet om høy yrkesdeltakelse. En hovedutfordring i utformingen av inntektssikringsordningene er i størst mulig grad å kunne forene disse hensynene.

I dette avsnittet drøftes insentivproblematikken nærmere i relasjon til nivået på ytelsen, varigheten på stønadsperioden, reduksjons-/graderingsregler ved kombinasjon av stønad og arbeid, krav til aktivitet knyttet til ytelsen, og oppfølging og bruk av sanksjoner.

Ordningene i folketrygden er innrettet slik at ytelsene som hovedregel er betinget av tidligere arbeidsinntekt, noe som isolert sett gir bedre insentiver til arbeid enn ytelse som gis uavhengig av tidligere yrkesaktivitet. Videre vil krav om en bestemt minste yrkesaktivitet/inntekt for rett til ytelse kunne forhindre at kortvarige tilpasninger på arbeidsmarkedet utløser rett til ytelse.

Det er omfattende dokumentasjon på at økonomiske insentiver påvirker de faktiske strømmene inn i og ut av de ulike ordningene, men det er betydelig usikkerhet knyttet til hvor sterk effekten er og i noen grad også for hvilke grupper effekten er størst. Folk styres imidlertid ikke bare av insentiver, men også av moralske og sosiale normer om hvordan de skal oppføre seg.

Videre er det et gjennomgående krav at oppfyllelse av vilkårene for rett til ytelse skal kunne dokumenteres. Rett til for eksempel helserelaterte ytelse krever legeattest, og for arbeidsavklaringspenger og uføretrygd skal det i tillegg dokumenteres at henholdsvis arbeidsevnen er nedsatt og inntektsevnen er varig nedsatt av et visst omfang. Arbeidsledige skal være aktive arbeidssøkere og må kunne dokumentere dette og være villige til å ta tilvist arbeid mv. Tiltak som forvaltes blant annet av arbeids- og velferdsforvaltningen kan være mer eller mindre hensiktsmessige for inkludering i arbeidslivet eller å forhindre at en ansatt faller ut av arbeid. På den annen side kan det i noen tilfeller være krevende for helsepersonell og ansatte i arbeids- og velferdsforvaltningen å avgjøre med sikkerhet hvorvidt en helsemessig tilstand er forenlig med deltakelse i arbeidslivet. For eksempel kan fraværet av objektive funn for mange lidelser vanskeliggjøre reell dokumentasjon, og mye blir avhengig av legens og NAV-veileders skjønn. Dette kan tilsi bruk av aktivitetskrav, for å redusere ev overforbruk.

Mulighetene i arbeidsmarkedet setter også begrensninger på de valgmuligheter den enkelte har. Helseproblemer og lite relevant kompetanse kan gjøre det vanskelig å få innpass i arbeidsmarkedet. Personer med nedsatt arbeidsevne kan oppleve at det ikke finnes reelle jobbmuligheter selv om de ønsker og kan jobbe noe.

Insentiveffekter knyttet til *ytelsesnivå* dreier seg særlig om tilfeller der inntekten den enkelte

får som stønadsmottaker ikke er veldig ulik den inntekten vedkommende kunne hatt som yrkesaktiv, der en kombinerer ulike ytelser eller mottar tilleggsytelser. I enkelte tilfeller kan dette medføre at stønadsmottakere til og med taper på å arbeide. Eksempel på dette er det behovsprøvde barnetillegget i uføretrygden som kan bidra til at kompensasjonsgraden er nær eller til og med over 100 pst. for enkelte.

Det er godt dokumentert at *lange stønadsperioder* i seg selv kan svekke muligheten for å komme tilbake i inntektsgivende arbeid. Og motsatt, at tydelige varighetsbegrensninger for rett til stønad har en disiplinerende effekt. Evalueringer av dagpengeordningen finner eksempelvis at reduksjon i potensiell dagpengeperiode medfører at overgang fra ledighet til jobb skjer tidligere enn før⁶. At varighetsbegrensninger har effekt, finner en også i sykepengeordningen. Sjansen for friskmelding synker gradvis etter hvor lenge man har vært sykmeldt. Dette er i en viss forstand naturlig i lys av at mer alvorlige sykdommer ofte medfører lange fravær. Samtidig øker antall avsluttede sykepengetilfeller fram mot den maksimale sykepengeperioden, noe som er en indikasjon på at varighet i seg selv har en negativ effekt på overgang til arbeid.

Utformingen av *reduksjons- og graderingsregler og inngangskrav* kan også ha stor betydning. Mulighetene for å kombinere arbeid og trygd kan bidra til at ansatte som får nedsatt arbeidsevne på grunn av helseproblemer, beholder en tilknytning til arbeidslivet. Mange har et stønadsforløp som begynner med sykepenger, går videre over på arbeidsavklaringspenger for så å ende opp med uføretrygd. For de som kan jobbe noe, og følgelig kan kombinere arbeid og en redusert stønad gjennom et slikt stønadsforløp, kan vilkår knyttet til hvor mye arbeidsevnen må være nedsatt for å få rett til stønad ha betydning. Det samme kan utformingen av graderingsreglene.

Reglene for reduksjon av ytelsen mot arbeidsinntekt eller arbeidede timer kan være viktig for den enkeltes motivasjon til å kombinere arbeid og stønad. Jo større del av ytelsen en beholder ved siden av arbeidsinntekt, jo sterkere er insentivene til å øke arbeidsinnsatsen når en i utgangspunktet mottar trygd. Dette må naturlig nok veies opp mot hensynet til at summen av stønad og arbeidsinntekt i slike tilfeller ikke kan bli for høy, ettersom

det i så fall kan påvirke tilstrømmingen til trygdeordningene.

Gode muligheter for å kombinere arbeid og trygd er også viktig for å rekruttere personer som står relativt langt fra arbeidsmarkedet inn i deltidsjobber. Ny uføretrygd fra 2015 innebærer eksempelvis at det blir enklere å kombinere en gradert uføretrygd med en deltidsjobb.

Bruk av *aktivitetskrav* mv. som betingelse for mottak av ytelser kan også påvirke overgangen til arbeid. Kravene kan være formulert som vilkår om aktivitetsplikt med tilhørende sanksjoner. Dette kan ha samme effekt som bortfall av ytelsen ved slutten av stønadsperioden. Internasjonal forskning på mottakere av dagpenger og mottakere av stønad etter sosialtjenesteloven viser at aktivitetskrav virker og fremmer overgang til ordinær jobb⁷. Effektene er tildels sterke for disse to gruppene, særlig ved stopp i ytelsen over en periode. Uheldig utformede aktivitetskrav kan imidlertid ha negative effekter for noen av dem som utsettes for disse, for eksempel dersom kravet er knyttet til å ta en bestemt jobb i stedet for krav om aktivitet som fremmer jobbsøking. Det kan føre til jobber som matcher dårlig med den lediges kvalifikasjoner og overgang til jobber med lav lønn. Noen faller også helt ut av det ordinære arbeidsmarkedet og går over til svart arbeid mv. Norske forskere⁸ har pekt på at insentivstrukturen i inntektssikringsordningene i en del tilfeller kan medføre at helserelaterte ytelser kompenserer for inntektstap som primært er et ledighets- eller kompetanseproblem. Det gjelder særlig sykepenger som har klart høyere kompensasjonsgrad og mindre strenge krav til forutgående arbeidsinnsats enn dagpengeordningen. Strømmene inn og ut av og mellom de ulike inntektssikringsordningene påvirkes også av hvordan «aktørene» i systemet praktiserer regelverket, ivaretar oppfølging og forvalter ulike tiltak. Det gjelder først og fremst arbeids- og velferdsforvaltningen, men også leger og arbeidsgivere. Hvor stor betydning disse aktørene har avhenger blant annet av hvilket handlingsrom de er gitt i henhold til regelverk og instruks. Hvordan leger og arbeidsgivere utnytter dette handlingsrommet kan videre påvirkes av

⁶ Falch Nina Skrove, Ines Hardoy og Knut Røed: Analyse av en dagpengereform: Virkninger av forkortet dagpengeperiode, Søkelys på arbeidsmarkedet 3/2012.

⁷ Se for eksempel Gerard J. van den Berg, Arne Uhlenhoff og Joachim Wolff: Sanctions for young welfare recipients, *Nordic Economic review* 1/2014 og Gerard J. van den Berg og Johan Vikstrøm: Monitoring Job Offer Decisions, Punishments, Exit to work, and Job Quality, *Scandinavian journal of economics* vol 2 2014. Jf også Knut Røed: Active social insurance, *Journal of Labor Policy*, 2012.

⁸ Jf. Terum Lars Inge og Aksel Hatland: Sysselsetting og trygd under arbeidslinja, i *Søkelys på arbeidslivet*, nr 1-2 2014.

hvordan insentivstrukturen for disse er utformet. Av betydning i denne sammenheng er hvilke økonomiske insentiver arbeidsgiverne har til å beholde eller ansette personer med nedsatt arbeidsevne. Muligheter til fleksibilitet i ansettelsesforhold vil også kunne påvirke arbeidsgivernes adferd. Dette er forhold som drøftes i kapittel 4.

3.5 Tiltak for å sikre forankring i arbeidslivet og redusere antallet mottakere av helserelaterte ytelser

Regjeringen vil legge til rette for at flest mulig skal kunne bruke sin arbeidsevne i lønnet arbeid, herunder at gradert uføretrygd skal tas i bruk i større grad. De fleste som får innvilget en gradert uførepensjon har i dag et arbeidsforhold når de kommer inn i ordningen. En betydelig andel av disse er trolig personer som har beholdt et arbeidsforhold hos den som var arbeidsgiver også ved utløpet av sykmeldingsperioden. Dette tilsier at virkemidler bør innrettes slik at flest mulig opprettholder tilknytningen til arbeidsplassen. Det understreker samtidig betydningen av tidlig innsats og fokus på arbeidsplassen som arena for innsatsen. Generelt bør inntektssikringsordningene være innrettet slik at det alltid lønner seg å jobbe, eventuelt å øke arbeidsinnsatsen. De midlertidige inntektssikringsordningene bør derfor være innrettet slik at de motiverer til aktivitet. Dette gjelder både ordninger for arbeidsledige og ordninger for personer med nedsatt arbeidsevne. Lange stønadsperioder uten aktivitet øker sannsynligheten for å bli stående varig utenfor arbeidslivet. Dette stiller krav både til den enkelte om aktiv deltakelse og til arbeids- og velferdsforvaltningen i form av oppfølging og iverksetting av hensiktsmessige tiltak.

I dette kapitlet gjennomgås de ulike inntektssikringsordningene, jf. oversikt som er gitt i avsnitt 3.3, og aktuelle tiltak knyttet til forvaltning av regelverk og oppfølging av brukerne. Regjeringen vil fortsette arbeidet med å gå gjennom inntektssikringsordningene med sikte på at det skal lønne seg å jobbe, og vil videre i kapitlet drøfte sentrale problemstillinger og planer for det videre arbeidet.

3.5.1 Stønad til livsopphold: aktivitetsplikt mv.

Regjeringen vil øke forventningene til aktivitet i velferdsordningene. Det legges i denne proposisjonen fram lovforslag som skal øke bruken av

aktivitetskrav for mottakere av stønad etter sosialtjenesteloven.

Aktivitetsplikt for mottakere av stønad til livsopphold

De sosiale tjenestene i arbeids- og velferdsforvaltningen skal bidra til sosial og økonomisk trygghet for vanskeligstilte og fremme overgang til arbeid og selvforsørgelse. Regjeringen mener at det for stønadsmottakere som kan delta i arbeidsrettede aktiviteter, skal stilles vilkår om aktivitet i vedtaket om stønad. Det er særlig viktig at NAV-kontorene kan tilby unge stønadsmottakere tilbud om aktivitet for å fremme overgang til arbeid. Det skal tilbys både lavterskeltiltak og arbeidsrettede tiltak.

Kommunene har etter gjeldende regelverk en mulighet for å stille vilkår om aktivitet, men det varierer i hvilken grad denne muligheten benyttes. Kommuner som har gått over til systematisk å stille vilkår om aktivitet ved tildeling av stønad, erfarer at flere går over fra stønad til utdanning, andre arbeidstreningstiltak eller ordinært arbeid.

Regjeringen foreslår derfor i denne proposisjonen å lovregulere at det som hovedregel skal stilles aktivitetskrav til stønadsmottakere og at det skal tungtveiende grunner til for å gjøre unntak. Unntak vil måtte begrunnes særskilt.

Konsekvensen av vilkårsbrudd vil kunne innebære reduksjon i stønaden.

Skjerme barn og unges inntekter

Aktivitet og egeninnsats for å få en tryggere økonomi og bedre velferd er bra også for barn og unge. Mange barn og unge arbeider noe i sin fritid og tjener penger til eget forbruk, for eksempel til fritidsaktiviteter og utstyr. Regjeringen ønsker å likestille barn og unge i familier som er avhengige av stønad til livsopphold, med barn og unge i familier med bedre økonomi. Regjeringen har derfor sendt på høring et forslag om å lovfeste at slike inntekter ikke skal tas hensyn til når familienes stønadsbehov vurderes og beregnes. Familiene bør ikke få redusert stønad på grunn av barn og unges inntekter fra ferie- og fritidsjobber. Hittil har det vært opp til den enkelte kommune om barn og unges inntekter skal føre til reduserte utbetalinger.

Kvalifiseringsprogrammet

Kvalifiseringsprogrammet (KVP) ble innført fra høsten 2007 i takt med etableringen av NAV-kontorene og ble landsdekkende i 2010. Kvalifiseringsprogrammet med tilhørende stønad er et

arbeidsrettet tiltak rettet mot personer med vesentlig nedsatt arbeids- og inntektsevne som trenger ekstra tilrettelegging og tett oppfølging for å komme i arbeid, og som har ingen eller begrensede ytelser fra folketrygden. Målgruppen er langtidsmottakere av stønad til livsopphold eller personer som står i fare for å bli det. Gjennom et individuelt tilrettelagt program får deltakerne en bedret mulighet til å komme i arbeid. Siden oppstarten av KVP har om lag 18 000 personer gjennomført eller planmessig avsluttet et kvalifiseringsprogram. Aktivitetsnivået har falt siden toppen ble nådd med i underkant av 9 000 deltakere i 2010. I 2014 er det om lag 5 500 deltakere.

Det er gjennomført en evaluering av programmet, bestående av en følgeevaluering og en effektevaluering, som ble avsluttet i 2014⁹. Effektevalueringen ser på hvordan deltakelse i KVP påvirker arbeidsinntekt, sysselsetting og stønadsmottak etter programdeltakelse. Den ser også på effekter av KVP på fullført utdanning, men ikke på ev. helseeffekter, da en mangler data om dette. Gjennom et omfattende metodisk opplegg forsøker en å si noe om årsakssammenhenger – hvorvidt KVP isolert sett har ført til økt lønnsinntekt, arbeidsdeltakelse og utdanning blant deltakerne. En ser i evalueringen på programdeltakelsen i perioden 2008–2010/(2011) og analyserer effekter tre år etter at deltakerne ble innlemmet i programmet.

Effektevalueringen konkluderer med at KVP-deltakelse fører til en vesentlig økt sannsynlighet for å ha noe lønnet arbeid tre år etter inntreden i programmet¹⁰. Estimaten inneberer at deltakelse øker sannsynligheten for å ha arbeid der en tjener minst 1G i året med nesten 20 prosentpoeng. Også sannsynligheten for å tjene minst 2G i året øker betraktelig, med ca. 13 prosentpoeng. Det er en betydelig statistisk usikkerhet forbundet med disse estimatene, og de bør derfor tolkes med forsiktighet. Det antas likevel med stor grad av sikkerhet at det er en positiv effekt på sysselsetting og inntekt etter inntreden i programmet. Dersom kravet til inntekt i sysselsettingsdefinisjonen øker til minst 3G, er det derimot ikke lenger noen signifikant effekt av programdeltakelse.

Kvalifiseringsprogrammet viser gode resultater for de som deltar. Det er imidlertid fortsatt svakheter ved forvaltningen av programmet i flere

kommuner. Dette er blant annet relatert til at ikke alle i målgruppen får tilbud om deltakelse i kvalifiseringsprogram og at en del av programmene har for lite innhold.

Fylkesmannsembetene gjennomfører for tiden et landsomfattende tilsyn med tildeling og gjennomføring av kvalifiseringsprogrammet. Tilsynene har avdekket svakheter knyttet til både behovs- og arbeidsevnevurderingen og innholdet i programmene. Arbeids- og velferdsdirektoratet har også pekt på at flere uttrykker ønske om mer tilgjengelig informasjon om kvalifiseringsprogrammet og økt kompetanse blant veiledere.

Arbeids- og velferdsdirektoratet har et særskilt ansvar for kompetanseutvikling, utvikling av arbeidsmetoder og å bidra til gode saksbehandlingsrutiner i arbeidet med kvalifiseringsprogrammet. Tiltak for å sikre at alle i målgruppen for programmet blir vurdert for deltakelse og at de som fyller vilkårene etter loven får et tilbud om et individuelt tilrettelagt arbeidsrettet program, skal prioriteres også i 2015. Departementet vil vurdere erfaringene fra kvalifiseringsprogrammet i lys av fylkesmannsembetenes tilsyn.

3.5.2 Overgangsstonaden

Overgangsstonad kan gis til enslig mor eller far som har aleneomsorg for barn. Formålet med overgangsstonaden er å gi enslig mor eller far inntektssikring i en overgangsperiode, og stimulere til arbeid og utdanning slik at de kan bli i stand til å forsørge seg selv. Aktivitetskravet i ordningen skal sikre at den enslige forsørgeren benytter stønadsperioden til å være i arbeidsrettet aktivitet, slik at han eller hun kan forsørge seg selv ved eget arbeid når stønadsperioden er over.

Fra 1. januar 2012 ble det stilt krav om yrkesrettet aktivitet for mottakere av overgangsstonad når det yngste barnet fyller ett år (mot tre år tidligere) for å redusere stønadsperioden og bidra til at den enslige forsørgeren raskere kan bli i stand til å forsørge seg selv. Videre ble det fra 1. januar 2013 innført begrensninger i varigheten på nye stønadsperioder for enslige forsørgere som tidligere har mottatt en full periode med overgangsstonad, også dette for å hindre lange stønadsperioder.

I regjeringserklæringen er det varslet at overgangsstonaden skal legges om og at det skal innføres klarere krav til aktivitet.

For å understøtte målet om selvforsørgelse ved arbeid, har Regjeringen foreslått å redusere hovedregelen for varighet på stønadsperioden fra tre til ett år, eller til barnet får rett til barnehage-

⁹ Schafft, Angelika og Øystein Spjelkavik (2011): Evaluering av Kvalifiseringsprogrammet. Sluttrapport. Oslo: Arbeidsforskningsinstituttet. AFI-rapport 2011:4. Markussen, Simen og Knut Røed: Leaving poverty behind, IZA dp 8245, Frischsenteret 2014.

¹⁰ Lønnet arbeid kan også omfatte deltakelse i arbeid med lønnsstilskudd.

plass etter barnehageloven. Varigheten blir da lik både for første stønadsperiode, og for eventuelle senere stønadsperioder for den samme enslige forsørgeren.

Regjeringen har videre sendt på alminnelig høring et høringsnotat hvor folketrygdlovens kapittel 15 om stønader til enslig mor eller far gjennomgås. Forslagene er dels begrunnet i å styrke insentivene til yrkesrettet aktivitet blant enslige foreldre og dels i behovet for regelforenklinger. Noen forslag er begrunnet i harmonisering med tilsvarende regler for andre grupper av stønadsmottakere.

På bakgrunn av budsjettavtalen på Stortinget vil det bli lagt fram en sak for Stortinget om overgangsstonaden.

3.5.3 Dagpenger under arbeidsledighet og tiltakspenger

Avvikling av ferietillegget i dagpengeordningen

Dagpenger under arbeidsledighet skal gi økonomisk trygghet ved inntektsbortfall på grunn av arbeidsledighet og samtidig stimulere til å komme tilbake i arbeid. Utformingen og praktiseringen av dagpengereguleringen er en del av den aktive arbeidsmarkedspolitikken ved at det stilles krav om å være reell arbeidssøker. Det forutsettes aktivitet og mobilitet hos den arbeidsledige.

Dagpengemottakere som har mottatt dagpenger i mer enn åtte uker i løpet av et kalenderår, har rett til ferietillegg. Feriepengerne utbetales året etter opptjening. Fordi de fleste som mottar feriepenger da er tilbake i jobb, representerer ordningen en lite målrettet overføring til personer som allerede er i arbeid. Ferietillegget innebærer dessuten at kompensasjonsgraden i dagpengeordningen stiger for personer med lengre ledighetsperioder, noe som bidrar til å svekke insentivene til rask overgang til arbeid. I en del andre land, herunder Sverige, har kompensasjonsgraden en fallende profil jo lengre man er i ordningen. Regjeringen har foreslått å avvikle ferietillegget med virkning fra 1. januar 2015, jf. omtale i Prop. 1 S (2014–2015) Arbeids- og sosialdepartementet og Prop. 14 L (2014–2015) Endringer i folketrygdlova og einskilde andre lover. På bakgrunn av budsjettavtalen på Stortinget vil Regjeringen komme tilbake med forslag som ivaretar de som er ledige mer enn 52 uker.

Evaluering av ordningen med tiltakspenger

Et velfungerende inntektssikringssystem skal gi insentiver til deltakelse i arbeidslivet. Samtidig kan enkelte former for inntektssikring bidra til økt risiko for at personer velger å trekke seg ut av utdanning eller arbeid for å motta stønad. Deltakere på arbeidsrettede tiltak som ikke får lønn som vanlig arbeidstaker i tiltak eller har rett til andre ytelser som skal dekke utgifter til livsopphold, kan motta tiltakspenger (tidligere kalt «individstønad»).

Formålet med tiltakspenger er å oppfordre til å delta på arbeidsrettede tiltak, og å sikre inntekt for deltakerne. Det har i den senere tid vært reist spørsmål ved unge mottakere av tiltakspenger og deres tilpasning til arbeid og utdanning. Mottak av tiltakspenger kan ha to ulike effekter. På den ene siden kan stønaden bidra til å motivere unge, som ellers ville vært passive, til deltakelse på arbeidsrettede tiltak. På den andre siden har det blitt pekt på at stønaden kan bidra til at unge trekkes ut av ordinære utdanningsløp i videregående skole for å delta i arbeidsrettede tiltak med tiltakspenger.

For å få mer kunnskap om unge mottakere av tiltakspenger og deres tilpasning til utdanning og arbeid, har Arbeids- og sosialdepartementet iverksatt et forskningsprosjekt med dette som tema. Prosjektet skal også belyse hvordan deltakelse på arbeidsrettede tiltak påvirker denne gruppens motivasjon til overgang til utdanning og arbeid. Prosjektet gjennomføres av Arbeidsforskningsinstituttet (AFI), som etter planen skal levere sin sluttrapport innen 1. februar 2015. På bakgrunn av dette vil departementet vurdere ev. endringer i regelverket.

3.5.4 Tiltak for å redusere sykefraværet

Sykefraværet i Norge er for høyt, jf. omtale i kapittel 2 der det framgår at Norge er det landet i OECD hvor flest årsverk går tapt som følge av sykefravær¹¹. Arbeidet med å redusere sykefraværet står derfor sentralt, herunder å øke omfanget av graderte sykmeldinger. Som ledd i dette har Regjeringen inngått en ny IA-avtale, som gjelder fram til utgangen av 2018, og som også legger til grunn at dagens sykelønnsordning videreføres.

¹¹ Jf. *Sickness, Disability and Work. Breaking the Barriers* OECD 2010.

IA-avtalen

Intensjonsavtalen for et mer inkluderende arbeidsliv (IA-avtalen) har vært et viktig virkemiddel for å bidra til at tiltak for å redusere sykefravær og hindre frafall fra arbeidslivet er forankret på den enkelte arbeidsplass. IA-avtalen ble inngått første gang i 2001, og er nå i sin fjerde avtaleperiode.

I forbindelse med at den siste IA-avtalen ble inngått, ble partene enige om forenklinger i reglene for oppfølging av sykmeldte, herunder i sanksjonsregimet. Dette er omtalt nedenfor.

Forenkling av sykefraværarbeidet

Arbeidsgiver har etter arbeidsmiljøloven en tilretteleggingsplikt overfor arbeidstakere med redusert arbeidsevne som innebærer at de har hovedansvaret for oppfølging av sykmeldte i egen virksomhet. Arbeidsgiver skal primært legge til rette for at arbeidstaker kan beholde samme arbeid, men skal – dersom dette ikke er mulig – legge til rette for at arbeidstaker kan få annet passende arbeid i virksomheten. Tilretteleggingen skal skje i samarbeid med arbeidstaker.

Som en forlengelse av denne plikten skal arbeidsgiver i samråd med arbeidstaker som hovedregel utarbeide en oppfølgingsplan for tilbakeføring til arbeid, senest når arbeidstaker har vært borte fra arbeidet i fire uker grunnet sykdom. Planen skal som hovedregel oversendes sykmelder og Arbeids- og velferdsetaten. Arbeidsgiver skal videre som hovedregel avholde et dialogmøte 1 senest innen sju uker etter at arbeidstaker/den sykmeldte har vært borte fra arbeidet.

Det er gjennom årene gjort flere endringer i arbeidsmiljøloven og folketrygdloven som har hatt som formål å redusere sykefraværet og sikre bedre oppfølging av sykmeldte arbeidstakere. Fra 1. juli 2011 ble det gjennomført flere innskjerpinger i reglene for oppfølging av sykmeldte arbeidstakere. Endringene var rettet både mot arbeidsgiver, arbeidstaker og lege, og skulle bidra til å sikre tidligere, tettere og mer forpliktende samarbeid om oppfølging av sykmeldte. Endringen innebar blant annet en framskynding av enkelte frister og tydeligere rapporteringskrav for arbeidsgivere med et tilhørende sanksjonsregime for arbeidsgiver og leger som ikke fulgte de lovbestemte kravene.

Evalueringer har vist at flere av endringene i sykefraværreglene fra 2011 har vært unødvendig byråkratiske og for lite tilpasset behovet for oppfølging i det enkelte sykefraværstilfellet. På bakgrunn av dette ble det ved inngåelsen av siste IA-avtale 4. mars 2014 enighet mellom partene om å

forenkle sykefraværarbeidet for virksomhetene og Arbeids- og velferdsetaten. Lovendringer som trådte i kraft 1. juli 2014 innebærer blant annet en gjeninnføring av en bestemmelse om at arbeidsgivers dialogmøte skal være forbeholdt situasjoner der arbeidstaker er helt sykmeldt, og at møtet bare skal avholdes for delvis sykmeldte dersom partene mener det er behov for det. Videre er kravet om at sykmelder og bedriftshelsetjeneste alltid skal delta i dialogmøtet med arbeidsgiver opphevet. Det er presisert at dette dialogmøtet skal være en arena for arbeidsgiver og arbeidstaker, og at andre aktører skal delta dersom partene har behov for det. Reglene om arbeidsgivers rapporteringsplikt til Arbeids- og velferdsetaten og sanksjonsregimet overfor arbeidsgivere og sykmeldere er samtidig opphevet¹².

For Regjeringen har det vært viktig å flytte fokus bort fra skjemaer og sanksjoner og over på oppfølging av de som trenger det. Formålet har vært å gjøre sykefraværarbeidet enklere for virksomhetene og å målrette innsatsen mot de sykmeldte som har et særlig behov for tett oppfølging. Dette rokker ikke ved det ansvaret arbeidsgiver i dag har for tilrettelegging og oppfølging av sykmeldte i egen virksomhet. Forenkling og mindre byråkrati i oppfølgingen av sykmeldte arbeidstakere innebærer at det vil bli frigjort ressurser både på arbeidsplassene og i Arbeids- og velferdsetaten. Disse ressursene bør i stedet settes inn i en tidlig og konstruktiv dialog mellom arbeidsgiverne og de sykmeldte om relevante sykefraværstiltak, og sikre at Arbeids- og velferdsetaten og sykmelderne i større grad kan bidra med støtte og veiledning der det er nødvendig. Blant annet er det gjort enklere for arbeidsgivere å anmode om å få framskyndet dialogmøte 2, jf. avsnittet bak om Arbeids- og velferdsetatens oppfølging i sykepengeperioden.

Nytt beslutningsstøttesystem for sykmeldere

Pasientens fastlege har i Norge en svært sentral rolle som premissleverandør for Arbeids- og velferdsetatens vedtak om tildeling av trygdeytelser. Dette gjelder hele forløpet fra sykmelding via arbeidsavklaringspenger til vedtak om uførepensjon. Legene har en dobbeltrolle ved at de både skal ivareta pasientens behov og samtidig være en «portvokter» for folketrygden. Dette kan være en vanskelig rolle, blant annet fordi legen i stor grad

¹² Jf. Prop. 102 L (2013–2014) Endringer i arbeidsmiljøloven og folketrygdloven (forenkling av regelverket om oppfølging av sykmeldte arbeidstakere).

må basere seg på pasientens forklaring der det ikke er klare «objektive funn» som kan dokumentere helseplagene.

Det er stor variasjon mellom legers sykmeldingspraksis både når det gjelder angivelse av sykmeldingens varighet og bruk av gradert sykmelding innenfor samme diagnosegruppe. For å sikre større forutsigbarhet og mer likebehandling ved sykmelding, vil Regjeringen derfor innføre et beslutningsstøttesystem med veiledende sykmeldingsperioder. Det legges opp til at den enkelte leges beslutning fortsatt skal veie tungt.

Det er igangsatt et utviklingsarbeid i Helsedirektoratet og Arbeids- og velferdsdirektoratet med sikte på implementering fra 1. januar 2016. Arbeidet ledes av Helsedirektoratet.

Utviklingsarbeidet skal bygge på erfaringene fra et tilsvarende beslutningsstøttesystem i Sverige. Det svenske beslutningsstøttesystemet ble innført i 2008. Systemet består av to deler. Den ene delen omfatter mer overordnede prinsipper og retningslinjer ved sykmelding, som blant annet forståelse av sykdomsbegrepet, vurdering av arbeidsevne, spørsmål om gradering mv. Den andre delen omhandler anbefalt sykmeldingstid ved ulike diagnoser, eller eventuelt om det normalt ikke er behov for sykmelding. Dersom legene finner at de må fravike den anbefalte maksimal lengden for sykmelding ved ulike diagnoser, må dette begrunnes særskilt.

Det foreligger flere rapporter som indikerer at erfaringene med beslutningsstøttesystemet i Sverige er positive¹³:

- Sykmeldingslengder og antall påbegynte sykmeldinger gikk ned etter 2008.
- De største forandringene skjedde i diagnosegruppene som står for størstedelen av sykefraværsdagene; nemlig psykiske lidelser og muskel-/skjelettlidelser.
- Det forekommer mindre spredning i sykmeldingslengder mellom fylker enn tidligere.

Samtidig blir det påpekt at beslutningsstøttesystemet ikke synes å medføre økt bruk av tiltak knyttet til den enkeltes funksjonsnedsettelse, gjenværende arbeidsevne og arbeidsplassen.

Det legges til grunn at hovedtrekkene i det svenske systemet kan overføres til Norge. Samtidig er det er viktig at anbefalingene i beslutningsstøttesystemet er i tråd med medisinsk fagkunnskap og er godt forankret blant gruppene som

skal sykmelde (primært legene). Utviklingsarbeidet vil derfor bli gjennomført i samarbeid med medisinsk-faglig kompetanse.

Anbefalingene skal videre bygge på foreliggende kunnskap om arbeidsretting, sykefraværsoppfølging, sammenheng mellom arbeid og helse og medisinsk-faglig kunnskap. Utviklingsarbeidet vil bestå i å vurdere fagområde for fagområde.

Beslutningsstøttesystemet skal gjøres gjeldende for hele landet samtidig, og integreres i eksisterende elektronisk sykmeldingsveileder som er utarbeidet i samarbeid mellom Arbeids- og velferdsdirektoratet og Helsedirektoratet, og løsningen som utarbeides bør være integrert i fastlegenes elektroniske pasientjournalssystem (EPJ-systemer).

Det skal utvikles statistikk som kartlegger utviklingen i sykmeldingslengden for ulike diagnoser og det skal iverksettes en evaluering, for blant annet å kartlegge effektene av det nye systemet.

Ny medisinsk vurdering etter seks måneders sykefravær

Selv om det er Arbeids- og velferdsetaten som vurderer retten til sykepenger, er dagens praksis at man i de fleste tilfellene godtar sykmelders anbefaling. Den reelle portvokterrollen ligger derfor hos sykmelder som i 80 pst. av tilfellene er fastlegen. En ekspertgruppe som leverte sin rapport i 2010¹⁴ uttalte at det neppe er utelukkende medisinske grunner til variasjoner i legers sykmeldingspraksis, og at variasjonen vitner om et betydelig potensial for endret praksis blant legene.

Det har tidligere vært gjennomført forsøk med bruk av «uavhengige leger» i vurderingen av uførepensjonssøknader. I Sintefs evaluering av denne ordningen ble det blant annet pekt på at det heller bør vurderes å bruke «uavhengige leger» tidligere i stønadsløpet¹⁵.

Regjeringen er i ferd med å iverksette et forsøk der en annen lege enn den sykmeldtes fastlege skal vurdere om det er behov for sykmelding utover 6 måneder. Den nye legen skal vurdere om arbeidsevnen er nedsatt i en slik grad at personen ikke kan være i arbeid, om personen vil kunne være i aktivitet eller på arbeidsrettede tiltak, her-

¹³ E. Söderberg m fl. Utvärdering av Försäkringsmedicinskt beslutsstöd - vägledning för sjukskrivning Resultat från år 2009 – 2010. Rapport 2011.

¹⁴ Tiltak for reduksjon i sykefravær: Aktiviserings- og nærversreform. Rapport fra en ekspertgruppe. 2010.

¹⁵ Sissel Steihaug, Karl-Gerhard Hem. Evaluering av Forsøk med bruk av legespesialister og omfattende bruk av rådgivende leger i uføresaker. SINTEF 2006.

under vurdere i hvor stor grad arbeidsevnen er nedsatt. Den nye legen skal også vurdere om tiltakene som er iverksatt er hensiktsmessige og tilstrekkelige. Dette vil kunne gjelde både medisinske behandlingstiltak, herunder om «raskere-tilbake tiltak» har vært vurdert, og annen tilrettelegging. For å kunne gjennomføre disse vurderingene, skal det legges til grunn at den nye legen får tilgang til dokumentene i sykmeldingssakene og gjennomfører konsultasjoner og undersøkelser. Det legges til grunn at fastlegen fortsatt skal ha et medisinskfaglig koordineringsansvar og ansvaret for å følge opp pasienten rent medisinsk. Den nye legen skal gi en såkalt «second opinion» i forkant av seks måneders sykmelding. Dersom den nye legens vurdering tilsier fortsatt rett til sykepenger etter seks måneder, vil det være fastlegen som sykmelder videre i sykepengeperioden.

Tiltaket skal gjennomføres som et randomisert forsøk i et begrenset geografisk område. Forsøket skal gjennomføres i tilstrekkelig skala og i tilstrekkelig lang periode (2 år) til at det er mulig å identifisere effektene av forsøket i evalueringen. For pasienter som er alvorlig syke og hvor det er lite trolig at de vil kunne komme tilbake i arbeid, vil det bli vurdert om det kan være hensiktsmessig med unntaksbestemmelser. Arbeids- og velferdsetaten har ansvar for gjennomføring av forsøket og for å innhente evaluator for forsøket. Det tas sikte på oppstart av forsøket tidlig i 2015.

Flere med graderte sykepenger

Gradert sykmelding kan bidra til at den sykmeldte beholder tilknytning til arbeidsplassen i en fase hvor det er lett å falle ut av arbeidslivet. For enkelte sykdommer, for eksempel lettere psykiske lidelser, er det dokumentert at det kan være helsebringende å være i arbeid¹⁶. Bruk av gradert sykmelding kan også forhindre varig utgang fra arbeidslivet ved at de som begynner med en gradert sykmelding har en klart høyere sannsynlighet for å være i arbeid eller kombinere en gradert uførepensjon med en deltidsstilling, sammenlignet med en som er 100 pst. langtidssykmeldt. Å øke andelen sykmeldte med graderte sykepenger har derfor vært et sentralt mål i sykefraværarbeidet de senere årene. Det er et generelt krav at gradering alltid skal vurderes. Senest når arbeidsuførheten har vart i åtte uker uten at den sykmeldte er i arbeidsrelatert aktivitet, skal det legges fram en utvidet legeerklæring. For at den sykmeldte

fortsatt skal få utbetalt 100 pst. sykepenger fra trygden, må denne legeerklæringen dokumentere at medisinske grunner er til hinder for at arbeidsrelaterte aktiviteter iverksettes. Det ble i forbindelse med forrige IA-avtale laget en faglig veileder for sykmeldere som vektlegger bruken av gradert sykmelding og samarbeid mellom lege og arbeidsgiver for å avklare behovet for tilrettelegging på den sykmeldtes arbeidsplass.

I første kvartal 2014 hadde 42 pst. av de sykmeldte ved 12 ukers sykmelding en gradert ytelse, noe som var en økning på 2 prosentpoeng sammenlignet med første kvartal 2013. Det er flest graderte sykmeldinger i forbindelse med de lange fraværene. Gjennomsnittlig sykmeldingsgrad for det legemeldte fraværet er 82 pst. i 2. kvartal 2014.

Det er imidlertid fortsatt stor variasjon i legers bruk av gradert sykmelding. Dette kan tyde på at den enkelte fastlege har stor mulighet til å påvirke sin pasientgruppes sykefraværsadferd. Et nytt beslutningsstøttesystem for sykmeldere/leger vil etter Regjeringens vurdering bidra til en mer enhetlig praksis også når det gjelder bruk av gradert sykmelding. Det generelle kravet om gradering og en utvidet legeerklæring senest etter åtte uker må derfor tilpasses og integreres i beslutningsstøttesystemet. Det er utviklet en statistikkportal for sykmelder som et grunnlag for refleksjon og dialog mellom Arbeids- og velferdsetaten og sykmelder om blant annet bruk av gradert sykmelding. Regjeringen vil vurdere erfaringene med bruk av gradert sykmelding og hvordan denne statistikkportalen kan brukes mer aktivt med sikte på å sikre en mer enhetlig graderingspraksis blant legene.

For å få til økt bruk av gradering for diagnosegruppene lettere psykiske lidelser og muskel-skjelettlidelser er det viktig med lett tilgjengelige og egnede behandlingstilbud som lar seg kombinere med å være i arbeid. Nyere forskning viser for eksempel at hvis kognitiv adferdsterapi/lettere psykologbehandling for psykiske lidelser gis med et arbeidsfokus, kan det medføre lavere risiko for å falle ut av jobben og til at flere kan gå fra deltid til arbeid på full tid.

Jobbmestrende oppfølging er et godt eksempel på slikt arbeid. Dette er et arbeidsmarkedstiltak og et forskningsprosjekt rettet mot personer med psykoselidelser som ønsker å komme ut i arbeid. Tiltaket innebærer et forpliktende samarbeid mellom Arbeids- og velferdsetaten, tiltaksbedrifter og de psykiske helsetjenestene, både på spesialistnivå og på kommunalt nivå. I tillegg til økt grad av samarbeid legges det vekt på kompe-

¹⁶ Gordon Waddel og Kim Burton: Is work good for your health and well-being? London: TSO 2006.

tanseheving av ansatte i Arbeids- og velferdsetaten og tiltaksbedrifter når det gjelder tilrettelegging og oppfølging av brukere med alvorlige psykiske lidelser. Det prøves ut to spesifikke metoder i tiltaket: Arbeidsrettet veiledning med elementer fra kognitiv adferdsterapi og kognitiv trening/tilrettelegging. Seks fylker har tilbudet: Oslo, Telemark, Vest-Agder, Buskerud, Nord-Trøndelag og Oppland. Oslo universitetssykehus har ansvar for å gjennomføre effektforskning av tiltaket, på oppdrag fra Helsedirektoratet. Forskningsrapporten vil foreligge ved årsskiftet. I lys av erfaringene med prosjektet vil det vurderes hvordan arbeidet kan følges opp.

Nærmere om Arbeids- og velferdsetatens oppfølging i sykepengeperioden

Arbeids- og velferdsetatens rolle i første del av sykepengeperioden er primært å understøtte og tilrettelegge for det bedriftsinterne sykefraværsarbeidet i regi av arbeidsgiver og arbeidstaker. Etaten disponerer i den forbindelse en rekke tiltak som kan bidra til at den enkelte opprettholder kontakt med arbeidsplassen til tross for sine helsetilstander. Enkelte tiltak er forbeholdt IA-virksomheter, men i hovedsak er dette tiltak som kan benyttes overfor alle virksomheter.

Arbeids- og sosialdepartementet har tatt initiativ til å gjennomføre et forsøk med «*Sykmeldt i jobb*». Tiltaket har flere likhetstrekk med den tidligere ordningen med aktiv sykmelding som ble avviklet i 2011. Ordningen skal benyttes til avklaring av arbeidsevne, og tiltaksperioden skal begrenses til to uker, uten mulighet for forlengelse. Ordningen skal være tillitsbasert og bygge på avtale om oppfølging på arbeidsplassen. Målet med tiltaket er å bidra til aktivisering av sykmeldte som i liten grad kan yte en produktiv innsats. Avklaringen vil kunne bidra til en mer presis gradering av sykmeldinger, og bruk av graderte sykmeldinger, ev. i kombinasjon med tilretteleggingstilskudd. Forsøket skal legge til rette for gode evalueringer.

I forbindelse med inngåelsen av ny IA-avtale ba partene om at eksisterende mulighet for *arbeidsutprøving hos egen arbeidsgiver* blir utvidet og utredet nærmere. Målet med tiltaket er at mottakere av arbeidsavklaringspenger som fortsatt har en arbeidsgiver skal opprettholde kontakt med egen arbeidsgiver etter utløpet av sykepengeperioden og lette overgangen til arbeid.

Arbeidsgiver har en tilretteleggingsplikt også etter utløpet av sykepengeperioden. Arbeidsgiver har blant annet ansvar for å prøve ut arbeidstake-

rens arbeidsevne i andre typer stillinger i egen bedrift. Det er først når dette ikke har ført fram eller ikke er mulig at Arbeids- og velferdsetaten skal gå inn med arbeidsrettede tiltak.

Dagens arbeidspraksistiltak etter gjeldende forskrift om arbeidsrettede tiltak kan ikke foregå hos egen arbeidsgiver. Regelverket for arbeidsavklaringspenger åpner imidlertid for mulighet for arbeidsutprøving hos egen arbeidsgiver i kombinasjon med arbeidsavklaringspenger. Denne ordningen omtales i Arbeids- og velferdsetatens rundskriv til folketrygdlovens § 11-6.

Ordningen forutsetter at arbeidstaker betaler lønn for produktiv arbeidstid, som skal framgå av avtale mellom Arbeids- og velferdsetaten, arbeidsgiver og arbeidstaker. Arbeidstakeren får i tillegg til lønn fra arbeidsgiver arbeidsavklaringspenger som avkortes etter spesielle regler, som innebærer at det bare er den produktive tiden som føres på meldekortet.

Det er ikke satt noe nedre tak for hva produktiv arbeidstid skal være, men dersom denne er svært lav vil det bli vurdert om det er andre mer hensiktsmessige tiltak som bør iverksettes. Det kan ikke gis 100 pst. arbeidsavklaringspenger under arbeidsutprøving hos egen arbeidsgiver selv om arbeidstakerens produktivitet er lav. Det er i dag ingen maksimal tid for arbeidsutprøving med arbeidsavklaringspenger. Det foreligger heller ikke opplysninger om hvor lenge man i gjennomsnitt er på arbeidsutprøving hos en arbeidsgiver.

28 pst. av de 159 000 mottakerne av arbeidsavklaringspenger står oppført med et arbeidsforhold i Arbeidstaker- og arbeidsgiverregisteret. I perioden 2011 til 2014 har 724 personer deltatt på arbeidsutprøving hos egen arbeidsgiver. Det rapporteres at 532 personer, tilsvarende 72 pst. har hatt overgang til arbeid.

Departementet antar at noen flere enn i dag ville kunne ha utbytte av en slik ordning. Det kan for eksempel være i tilfeller der stønadsmottakerens helsetilstand har gjort at det ikke har vært mulig med arbeidsutprøving og tilrettelegging tidligere. Departementet vil derfor vurdere nærmere hvordan det kan legges til rette for at arbeidsutprøving hos egen arbeidsgiver i større grad kan benyttes i tilfeller der hvor dette vurderes som det mest hensiktsmessige. Det er blant annet aktuelt å vurdere om det er trekk ved ordningen som gjør ordningen vanskelig å bruke både for arbeidsgivere og Arbeids- og velferdsetaten. Videre bør det vurderes hvilken varighet en slik arbeidsutprøving bør ha, i hvilken grad deltakere i ordningen skal ha tilgang på tilretteleggingstiltak fra

Arbeids- og velferdsetaten og hvordan den skal avgrenses mot arbeidsgivers tilretteleggingsplikt.

Det vil bli vurdert om en evt. ny ordning bør utformes som et geografisk avgrenset forsøk med en påfølgende evaluering. Departementet vil ha en dialog med partene i arbeidslivet før det besluttes hvordan dette skal følges opp.

I forbindelse med inngåelsen av ny IA-avtale ble det avtalt et *nytt forebyggings- og tilretteleggings-tilskudd* for IA-virksomhetene, som erstatter det tidligere tilretteleggingstilskuddet og tilskuddet til bedriftshelsetjeneste. Nytt regelverk trådte i kraft 1. september, og følger opp partenes enighet om å ha et større fokus på forebyggende arbeidsmiljøarbeid i virksomhetene. Det nye tilskuddet vil øke mulighetene for arbeidsgivere både til å forebygge sykefravær og å legge til rette slik at ansatte kan være i arbeid til tross for helseproblemer.

Alle IA-virksomheter får ellers utnevnt en *fast kontaktperson* ved NAV Arbeidslivssenter. Kontaktpersonen skal i dialog med ledere og tillitsvalgte i virksomheten aktivt støtte opp under virksomhetenes egen innsats for å utvikle mer inkluderende arbeidsplasser, herunder virksomhetenes arbeid for å forebygge sykefravær og overgang til trygdeytelser. Kontaktpersonen skal også bistå med å utløse relevante økonomiske virkemidler, og ta initiativ til gode felles tiltak og aktiviteter overfor aktuelle etater og samarbeidsparter som kan bistå virksomhetene i dette arbeidet.

Tilskudd til helse- og rehabiliteringstjenester for sykmeldte (Raskere tilbake). Målet med ordningen er å bidra til redusert sykefravær og hjelpe sykmeldte arbeidstakere raskere tilbake i arbeid. Gjennom ordningen Raskere tilbake er det etablert en rekke tiltak innenfor spesialisthelsetjenesten og Arbeids- og velferdsetaten. Tiltakene fratar ikke arbeidsgiver oppfølgingsplikten. Arbeids- og velferdsetatens tiltak består av avklaring, oppfølging, arbeidsrettet rehabilitering og behandlingstilbud for personer med lettere og sammensatte psykiske lidelser. Innenfor spesialisthelsetjenesten er det gitt behandlingstilbud til ulike pasientgrupper, som pasienter med muskel-/skjelett-lidelser og sammensatte lidelser, lettere psykiske lidelser, ortopedi, og rehabilitering av kreftpasienter. Størstedelen av tiltakene gjennomføres i regi av de regionale helseforetakene. Regjeringen er opptatt av å styrke arbeidsrettet rehabilitering og bidra til forenkling. Dette berører ordningen Raskere tilbake. I Arbeids- og sosialdepartementets Prop 1S (2014–2015) er det anført følgende: «Regjeringen vil styrke arbeidsrettet rehabilitering i tråd med regjeringsplattfor-

mens målsettinger ved å vurdere forbedringer av tilbudet, endringer i regelverket og legge til rette for at Raskere tilbake vurderes på et tidligere tidspunkt i sykefraværsløpet, samt styrke informasjon og veiledning av sykmeldere.» Forbedringer i tilbudet knytter seg blant annet til faglige metoder, opplegg for anskaffelser av tjenester og resultatkrav. Regelverket vil bli vurdert i forbindelse med oppfølgingen av forslagene i denne meldingen om endringer i de arbeidsrettede tiltakene.

Tidlig avklarings- og oppfølgingsinnsats fra Arbeids- og velferdsetaten. Etter folketrygdloven skal Arbeids- og velferdsetaten så tidlig som mulig vurdere om arbeidsrettede tiltak skal prøves, dersom dokumenterte bedriftsinterne tiltak ikke fører fram. I slike tilfeller vil det ofte være behov for mer omfattende bistand fra Arbeids- og velferdsetaten for avklaring av arbeidsevnen og eventuell formidling til annet arbeid. Statistikk viser imidlertid at etatens bruk av arbeidsrettede tiltak og formidling til annet arbeid i sykepengefasen er gjennomgående lav.¹⁷

NAV Hedmark har de siste årene arbeidet aktivt for å tydeliggjøre aktørenes ansvar i sykefraværsoppfølgingen. Det er gjennomført samhandlingsmøter mellom Arbeids- og velferdsetaten og arbeidsgivere og sykmeldere om tidlig oppfølging av sykmeldte. NAV-kontorene har i tillegg systematisk fulgt opp aktivitetsplikten på 8 ukers tidspunktet. Foreløpige analyser viser at tidligere innsats fra Arbeids- og velferdsetaten fører til reduksjon i sykefraværet. Tiltakene har påvirket fastlegene til å friskmelde tidligere og gradere mer.¹⁸

Dette illustrerer at tidlig innsats fra Arbeids- og velferdsetaten kan bidra til at flere forblir i jobben og at færre faller helt ut. Tidlig innsats kan også bidra til at personer som på grunn av helseplager ikke kan komme tilbake/fortsette i samme jobb, ev. annet arbeid i virksomheten, kan få arbeidsrettet bistand og formidling til annet arbeid som vedkommende kan klare. Regjeringen mener på denne bakgrunn at det er både ønskelig og mulig å vri ressursbruken slik at de som trenger det får avklart bistandsbehov og sikret hensiktsmessig oppfølging og ev. arbeidsrettede tiltak fra Arbeids- og velferdsetaten relativt tidlig i sykepengeperioden. Tidlig innsats kan forhindre lange

¹⁷ Målene om et mer inkluderende arbeidsliv – status og utviklingstrekk. Faggruppen for IA-avtalen, nr. 1/2012.

¹⁸ Jf. Inger Cathrine Kann, Ivar Andreas Åsland Lima og Per Kristoffersen: Håndheving av aktivitetskravet i Hedmark har redusert sykefraværet, Arbeid og velferd 3/2014.

stønadsforløp som igjen kan ende med uføretrygd.

Behovs- og arbeidsevnevurdering er en meto- dikk som brukes for å avklare bistandsbehov, arbeidsevne og behov for inntektssikring blant personer med nedsatt arbeidsevne grunnet syk- dom mv. og aktuelle deltakere i kvalifiseringspro- grammet. Riktig «timing» for gjennomføring av behovs- og arbeidsevnevurderingene er viktig. I IA-avtalen av 4. mars og i lovproposisjonen 102 L (2013–2014) legges det derfor økt vekt på at dia- logmøte 2 kan gjennomføres før det er gått 6 måneder. Arbeids- og velferdsetaten har utviklet en mal for oppfølgingsplan som kan brukes til å sikre at arbeidsgivers anmodning om et framskyn- det dialogmøte 2 fanges opp av etaten. I tillegg skal det gjennomføres informasjonstiltak for å gjøre muligheten til å kreve fremskyndet dialog- møte 2 bedre kjent for alle aktørene.

Det er viktig at eventuell tidligere innsats fra Arbeids- og velferdsetaten ikke undergraver, men ses i sammenheng med arbeidsgivers tilretteleg- gingsplikt og opplegget som er etablert med blant annet dialogmøte 1 og 2. Det kan for eksempel være naturlig at en kartlegging av behovet for oppfølging og tiltak tar utgangspunkt i arbeidsgi- vers oppfølgingsplan og gir en mer utfyllende vur- dering av eventuelle tiltak fra etaten.

Når det er avklart at en sykmeldt person på grunn av sine helseplager ikke kan komme til- bake til sitt tidligere arbeid, og det ikke er annet arbeid i virksomheten som vedkommende kan utføre, kan det etter dagens regelverk ytes syke- penger i inntil 12 uker, såkalt friskmelding til arbeidsformidling. Dette forutsetter at personen vil kunne utføre annet arbeid og at vedkommende er registrert som arbeidssøker i Arbeids- og vel- ferdsetaten. Ordningen er i dag lite benyttet. Dette kan skyldes at de fleste som har vært syk- meldt i 12 uker og ikke kan gå tilbake til sitt tidli- gere arbeid, vil ha behov for mer omfattende tiltak enn et rent formidlingstiltak. Departementet vil ta initiativ til å undersøke årsakene til at ordningen ikke brukes mer. I den grad denne gjennomgan- gen gir grunnlag for det, vil departementet deret- ter vurdere tiltak for å øke bruken av ordningen.

Arbeids- og velferdsetaten har i dag et særskilt ansvar for å følge opp sykmeldte som ikke har noen arbeidsgiver. Om lag 20 pst. av dem som er sykmeldt i mer enn seks måneder har ikke lenger noen arbeidsgiver. Dette omfatter også selvsten- dige. Dette er en gruppe som har høy risiko for å falle varig ut av arbeidslivet og som oftere vil få uførepensjon med høyere uføregrad enn personer som har et arbeidsforhold i hele sykmeldingsperi-

oden. Det er derfor spesielt viktig at disse får tid- lig oppfølging. Oppfølging overfor denne gruppen har i den senere tid fått økt prioritet. En hensikts- messig oppfølging kan blant annet bety å ha systemer for å fange opp behovene til disse perso- nene på et tidlig tidspunkt i sykepengeperioden, tidlig gjennomføring av behovsvurderinger, iverk- setting av arbeidsrettede tiltak og/eller formid- lingsbistand, og gjennomføring av arbeidsevne- vurdering ved mer omfattende bistandsbehov. Departementet vil likevel vurdere om det er behov for en ytterligere tydeliggjøring og klarere formalisering av reglene for oppfølging av denne gruppen, blant annet i lys av sammensetningen.

Et opplegg med en forenklet tidlig avklaring og behovsvurdering av sykmeldte i regi av Arbeids- og velferdsetaten må også ses i sammen- heng med, og i noen grad ta utgangspunkt i, den utvidede legeerklæringen som skal foreligge etter 8 uker og det nye beslutningsverktøyet for leger som regjeringen foreslår innført. En økt vektleg- ging av tidlig intervensjon innebærer at Arbeids- og velferdsetaten må bruke mer ressurser på avklaring og oppfølging i sykmeldingsfasen, noe som innenfor gitte ressurser kan gå på bekostning av muligheten til å gi god oppfølging senere i stø- nadsforløpet. Samtidig vil en god avklaring tidlig trolig på noe sikt bidra til å redusere bistandsbe- hovet i AAP-perioden.

Ekspertgruppen som skal foreta en helhetlig gjennomgang av arbeids- og velferdsforvaltningen skal se på den arbeidsrettede oppfølgingen i NAV- kontoret. Arbeids- og velferdsetatens bistand i oppfølgingen av sykmeldte vil dermed også bli et sentralt tema i utredningen, herunder hvordan etatens ressurser best skal kunne brukes i oppføl- gingen av stønadsmottakere som står i fare for å falle varig ut av arbeidslivet. Regjeringen vil der- for avvente ekspertgruppens vurderinger av hvor i stønadsforløpet det er viktigst å sette inn økt inn- sats, gitt de ressurser etaten har til disposisjon.

3.5.5 Arbeidsavklaringspenger

Arbeidsavklaringspenger ble innført 1. mars 2010, og erstattet ordningene rehabiliteringspenger, att- føringspenger og tidsbegrenset uførestønad. Mot- takerne av arbeidsavklaringspenger er en hetero- gen gruppe. Noen har en sykdom eller skade hvor prognosene for bedring er gode og vil med stor sannsynlighet kunne komme tilbake i arbeidslivet. Andre har kroniske plager, men alder og syk- domsbilde gjør det vanskelig å si med sikkerhet om arbeidsevnen er varig nedsatt. Blant alle som sluttet å motta arbeidsavklaringspenger i perioden

fra april 2010 til mars 2012 var bare litt mer enn én av fem registrert med et arbeidsforhold i Aa-registret seks måneder senere.

Arbeidsavklaringspenger ble innført i første halvdel av 2010. Den maksimale stønadsperioden på ytelsen er satt til fire år, som hovedregel. Våren 2014 har en gruppe stønadsmottakere mottatt arbeidsavklaringspenger i en full stønadsperiode på fire år. Det pågår for tiden flere evalueringer av ordningen, som kan gi verdifull kunnskap om hvordan denne har fungert. Selve ordningen med arbeidsavklaringspenger evalueres av Sintef helse. Evalueringens overordnede problemstilling er å se på hvordan arbeidsavklaringspenger fungerer med tanke på rask individuell avklaring og overgang til arbeid og aktivitet. Evalueringen er planlagt ferdigstilt i desember 2014.

Videre utfører Fafo en kvantitativ analyse som ser på tilgang, avgang og gjennomstrømning for mottakere av arbeidsavklaringspenger. Formålet med dette prosjektet er å fremskaffe kunnskap om hvorvidt mottak av arbeidsavklaringspenger fører til økt overgang til arbeid for personer med nedsatt arbeidsevne. Analysen er planlagt ferdigstilt rundt årsskiftet 2014/2015.

Proba samfunnsanalyse utfører en evaluering av hvorvidt rettssikkerheten til søkere og mottakere av arbeidsavklaringspenger er godt nok ivaretatt i dag, gjennom en utredning av formelle og uformelle klage- og påvirkningsmuligheter. Flere av de mest sentrale delene av regelverket som knytter seg til arbeidsavklaringspenger vil gjennomgå i denne utredningen. Prosjektet skal ferdigstilles i april 2015.

I tillegg til disse tre evalueringene som er igangsatt, utfører Arbeids- og velferdsetaten også løpende analysearbeid om arbeidsavklaringspenger. Videre skal ekspertgruppen som gjennomgår arbeids- og velferdsforvaltningen blant annet vurdere rutiner, prosessuelle regler og arbeidsformer på NAV-kontorene knyttet til oppfølgingen av brukere. Ekspertgruppen skal avlegge sin rapport i mars 2015.

Nedenfor drøftes en del sentrale problemstillinger som vil bli belyst gjennom evalueringsarbeidet som er beskrevet. Regjeringen vil komme tilbake med en vurdering av mulige endringer i ordningen med arbeidsavklaringspenger.

Gradering og inngangskrav

Det er ulike inngangsvilkår for rett til de ulike inntektssikringsordningene, og regelverket for gradering og avkorting er også ulikt, jf. oversikten i avsnitt 3.3.

Bruk av gradering i de helserelaterte ytelsene er et sentralt virkemiddel for å hindre varig utstøting fra arbeidslivet. En av Regjeringens målsetninger er å bidra til økt bruk av gradering for alle de helserelaterte ytelsene.

Blant mottakere av arbeidsavklaringspenger mottar rundt 25 pst. en ytelse som er avkortet på grunnlag av samtidig arbeid. Mange mottakere av arbeidsavklaringspenger har et deltidsarbeidsforhold ved innvilgelse av stønaden. Dersom dette arbeidsforholdet opphører underveis i stønadsperioden, vil personen i dag ofte få uavkortet ytelse, selv om opphøret av arbeidsforholdet ikke skyldes helsemessige forhold. Dagens regelverk gir adgang for Arbeids- og velferdsetaten til å redusere arbeidsavklaringspengene med utgangspunkt i en gjenværende, men ikke utnyttet, arbeidsevne. Denne muligheten blir imidlertid i liten grad benyttet. Arbeidsavklaringspenger kan i dag ikke gis samtidig med dagpenger, da regelverket for disse ytelsene er ment å være gjensidig utelukkende. Det kan derfor være grunn til å tro at hensynet til inntektssikring veier tungt i situasjoner der stønadsmottakeren ikke lenger har et arbeidsforhold. Dette kan bidra til at personer som kun har delvis redusert arbeidsevne mottar fulle helserelaterte ytelser, og at arbeidsavklaringspenger samt en eventuell senere innvilgelse av uførepensjon til en viss grad kamouflerer arbeidsledighet som ikke skyldes helseutfordringer.

Personer som mottar arbeidsavklaringspenger skal være under aktiv medisinsk behandling, delta på et arbeidsrettet tiltak eller få annen oppfølging fra Arbeids- og velferdsetaten. Et arbeidsrettet tiltak kan være en fulltidsaktivitet, noe som kan være et argument for at arbeidsavklaringspenger som hovedregel skal gis som en 100 pst. ytelse. Samtidig er ikke mer enn drøyt én av fire mottakere av arbeidsavklaringspenger i et arbeidsrettet tiltak på et gitt tidspunkt. En betydelig andel av mottakerne vil være under medisinsk behandling eller få annen oppfølging som i mange tilfeller lar seg kombinere med jobbsøking og arbeid.

Departementet vil vurdere om regelverket bør endres slik at ytelsesgraden for arbeidsavklaringspenger i større grad reflekterer den enkeltes arbeidsevne, også for personer som ikke er i et pågående arbeidsforhold, og om arbeidsavklaringspengene skal kunne suppleres med andre kilder til livsopphold. Eksempler på dette kan være reelle deltids arbeidsmuligheter, samt mulighet for å supplere reduserte arbeidsavklaringspenger med andre offentlige ytelser, for eksempel dagpenger.

Arbeids- og sosialdepartementet har tatt initiativ til et prosjekt for å få økt kunnskap om arbeidsdeltakelse og stønadsforløp for personer som fortsatt har delvis nedsatt arbeidsevne etter avsluttet sykepengeperiode. Målgruppen for prosjektet er personer som går ut sykmeldingsperioden med gradert sykmelding, og som fortsatt har delvis nedsatt arbeidsevne som gjør at de ikke kan gå tilbake i full stilling. Departementet ønsker her en kartlegging av individuelle forløp fra avsluttet sykepengeperiode og en tid framover i ca. 2–3 år. Videre ønskes en beskrivelse av innsatser fra arbeidsgiver, lege, arbeids- og velferdsforvaltningen og andre offentlige etater i denne perioden, herunder en vurdering av hvilken betydning de ulike instansene har for de individuelle forløpene. Undersøkelsen skal foreligge innen utgangen av 2014.

Dagens regelverk stiller krav om at arbeidsevnen skal være nedsatt med minst 50 pst. på grunn av sykdom, skade eller lyte for at en person skal kunne ha rett til arbeidsavklaringspenger. Sykepenge graderes i intervallet 20–100 pst., basert på mottakerens mulighet til å utføre inntektsgivende arbeid. For å få uføretrygd er inngangskravet minst 40 pst. nedsatt inntektsevne for personer som kommer fra arbeidsavklaringspenger. For øvrige mottakere av uføretrygd er inngangskravet minst 50 pst. nedsatt inntektsevne.

Ulike inngangskrav i ordningene kan bidra til at personer som jobber mer enn 50 pst. ved utløpet av sykepengeperioden reduserer sin arbeidsinnsats for å fylle inngangskravet til arbeidsavklaringspenger. Personer i stillingsintervallet 51–83 pst. ved utløpet av sykepengeperioden har med dagens regelverk økonomiske insentiver til å redusere sin stilling til 50 pst.¹⁹ Omfanget av slike uønskede tilpasninger er ukjent, og det er behov for mer kunnskap om dette.²⁰ Det er likevel grunn til å anta at et høyt inngangskrav på den ene siden bidrar til å begrense tilstrømmingen til ytelsen, samtidig som det skjer tilpasninger ved at arbeidsevnen i noen tilfeller vurderes som lavere enn det den reelle arbeidsevnen skulle tilsi.

Det er grunn til å vurdere om en fortsatt bør beholde inngangskravet for overgang fra sykepen-

ger til arbeidsavklaringspenger på 50 pst., eller om kravet bør reduseres til for eksempel 40 pst. slik det er ved overgang fra arbeidsavklaringspenger til uføretrygd. Dette vil motvirke at personer som jobber mer enn 50 pst. ved utløpet av sykepengeperioden må redusere sin arbeidsinnsats for å fylle inngangskravet til arbeidsavklaringspenger. Det er ønskelig at flest mulig utnytter sin gjenværende arbeidsevne fullt ut i overgangen fra sykepenge til arbeidsavklaringspenger. Et lavere inngangskrav for rett til arbeidsavklaringspenger vil på den annen side kunne føre til en økning i antall mottakere av ytelsen. Samtidig kan det vurderes som inkonsekvent å operere med et høyere inngangskrav for personer som går fra sykepenge til arbeidsavklaringspenger, enn tilsvarende inngangskrav fra arbeidsavklaringspenger til uførepensjon.

Aktivitetskrav og oppfølging

Regjeringen ønsker å øke forventningene til aktivitet i velferdsordningene. Et viktig formål med krav til aktivitet er blant annet å gi legitimitet til velferdsordningene, motvirke passive stønadsløp og bedre insentivene for overgang til jobb.

For å ha rett til arbeidsavklaringspenger skal mottaker være i behandling, delta i arbeidsrettede tiltak eller få annen oppfølging fra Arbeids- og velferdsetaten. Det stilles i dag krav om at mottaker bidrar aktivt i prosessen med å komme i arbeid. Videre er det et krav om at mottakere av arbeidsavklaringspenger plikter å melde seg til Arbeids- og velferdsetaten hver fjortende dag og gi opplysninger som har betydning for retten til ytelsene. Dagens regelverk spesifiserer at dersom bruker ikke følger opp fastsatt aktivitet, faller arbeidsavklaringspengene og tilleggsstønadene bort inntil vilkårene for å motta ytelsene igjen er oppfylt.

Det er viktig at det er tydelige aktivitetskrav i arbeidsavklaringspengeordningen. Det må videre være muligheter for sanksjoner av dem som ikke følger dem. Dette er nødvendig for å motvirke passive stønadsløp og for å bedre insentivene til arbeid. Det er allment anerkjent at jevnlig oppfølging av stønadsmottakerne og ev. tiltakstilbydere er viktig for å sikre at avtalt aktivitet faktisk blir iverksatt virker. I det enkelte tilfellet må dette likevel avveies mot det som er hensiktsmessig av helsemessige grunner.

Det foreligger lite systematisk informasjon om dagens praktisering av aktivitetskravene. For å kunne stille aktivitetskrav forutsettes det at det er et tilstrekkelig omfang av meningsfylte aktiviteter. Regjeringen vil komme tilbake med en vurdering

¹⁹ Eksempelvis vil en person som kombinerer 50 pst. arbeidsinntekt og 50 pst. AAP motta $(50\% + 50\% * 66\%) = 83$ pst. av full lønn i inntekt og ytelse samlet, forutsatt at vedkommendes beregningsgrunnlag for AAP er lik dagens årsinntekt omregnet til full stilling.

²⁰ Institutt for samfunnsforskning er i gang med et forskningsprosjekt som skal se nærmere på arbeidsdeltakelse og stønadsforløp etter utløpet av sykepengeperioden. Prosjektet ferdigstilles høsten 2014.

av hvordan man kan sikre at aktivitetskravet blir fulgt opp når evalueringene av AAP-ordningen foreligger, herunder om man i større grad bør benytte muligheten for sanksjoner når aktivitetskravene ikke er oppfylt.

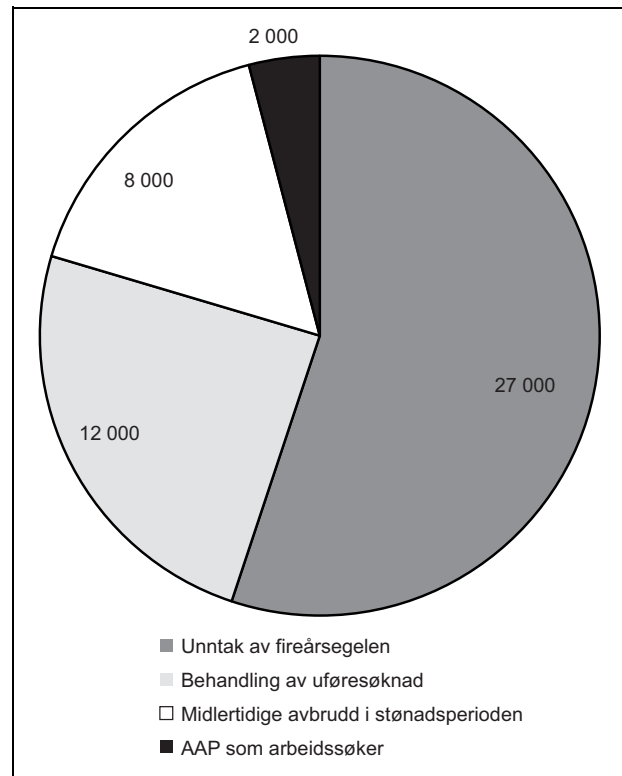
Varighetsbegrensning, lengde og stoppunkter

Arbeidsavklaringspenger kan gis så lenge det er påkrevd for at mottakeren skal kunne gjennomføre fastsatt aktivitet med sikte på å komme i arbeid, men som hovedregel likevel ikke lenger enn fire år. Gjeldende regelverk vektlegger imidlertid at stønadsperioden ikke skal være lenger enn nødvendig, og at det derfor skal fattes vedtak om innvilgelse av arbeidsavklaringspenger for maksimalt ett år av gangen. Det er også forskriftsfestet at det skal fastsettes minst ett årlig oppfølgingspunkt.

Lange stønadsperioder kan bidra til at personer går lenger enn nødvendig på arbeidsavklaringspenger, og dermed svekke muligheten for å komme tilbake i inntektsgivende arbeid. Da varighetsbegrensningen på fire år ble vedtatt, ble det lagt til grunn at denne perioden var tilstrekkelig til at de fleste ville kunne ha gjennomført hensiktsmessige tiltak, og at det dermed var tilstrekkelig tid til å avklare om stønadsmottakeren kunne komme i eller tilbake til arbeid.

Statistikken viser så langt at mange får arbeidsavklaringspenger like lenge som den maksimale perioden på fire år. Dette kan bety at man i mange tilfeller vil kunne trenge fire år for å kunne foreta en arbeidsevneevaluering og gjennomføre hensiktsmessige tiltak. Samtidig er det grunn til å tro at det her er et visst potensial for effektivisering. Lang maksimal stønadsperiode kan bidra til at personer går lenger enn nødvendig på arbeidsavklaringspenger, og dermed svekker muligheten for å komme i/tilbake i inntektsgivende arbeid.

I underkant av en tredel av de som i 2010 ble overført fra de tidligere inntektssikringsordningene mottok fortsatt arbeidsavklaringspenger fire år etter at de ble overført til ordningen. Noen av disse hadde hatt midlertidige avbrudd i stønadsperioden slik at maksimaltiden løp ut senere enn 1. mars 2014. Andre hadde fått ytelsen forlenget i påvente av at Arbeids- og velferdsetaten behandlet søknad om uførepensjon, eller i en periode mens de søkte arbeid. Videre hadde mange fått forlenget selve arbeidsavklaringsperioden utover den ordinære varighetsbegrensningen på fire år. Dette gjaldt en av seks av de som ble overført til ordningen fire år tidligere.



Figur 3.1 Mottakere av arbeidsavklaringspenger som er overført fra de tre tidligere ordningene og har gått ut maksimalperioden på fire år våren 2014

Kilde: NAV

Regjeringen vil komme tilbake med en vurdering av behovet for tydelige stoppunkter og endring i maksimal varighet for arbeidsavklaringspenger når resultatene fra evalueringen av ordningen foreligger.

Arbeidsevneevalueringer

Arbeidsevneevalueringer ble innført som en sentral metode i arbeids- og velferdsforvaltningen i 2010. Metoden brukes både ved avklaring av arbeidsevne, iverksetting av tiltak for å bedre arbeidsevnen og som verktøy ved tildeling av trygdeytelser. Ved søknad om arbeidsavklaringspenger, kvalifiseringsprogram og uførepensjon, skal det som hovedregel gjennomføres en arbeidsevneevaluering. Deltakelse på tiltak for personer med nedsatt arbeidsevne krever som regel også arbeidsevneevaluering. Arbeidsevneevalueringer utgjør også en viktig del av beslutningsgrunnlaget ved søknad om uføretrygd.

Metoden bygger på tre sentrale prinsipper:

- Reell brukermidvirkning
- Økt fokus på ressurser og muligheter og mindre på hindringer og sykdom

- Ressurser og hindringer må ses i relasjon til krav og forventninger i arbeidslivet

Arbeidsevnen beskriver den enkeltes evne til å møte de krav som stilles i utførelsen av et arbeid eller deltakelse i dagliglivet. Den enkeltes ressurser vurderes i forhold til krav i dagligliv og arbeidsliv og de muligheter for aktivitet og arbeid som finnes.

Vurdering av den enkeltes arbeidsevne skal skje i dialog med brukeren. Det legges til grunn at brukeren selv vil være den viktigste kilden til fakta som belyser arbeidsevnen. Saksbehandler i arbeids- og velferdsforvaltningen og bruker skal gjennom arbeidsevnevurderingen danne seg en felles forståelse av brukerens ressurser og barrierer som utgangspunkt for planlegging og gjennomføring av tiltak som kan bedre den enkeltes arbeidsevne.

Arbeidsevnevurderingene består av to deler – en egenvurdering og en vurdering basert på samtale mellom bruker og saksbehandler i arbeids- og velferdsforvaltningen. Både i egenvurderingen og i vurderingen foretatt av forvaltningen er arbeids erfaring, utdanning, kompetanse, ferdigheter, interesser/fritid, personlige muligheter eller utfordringer, sosiale og materielle forhold og helse forhold som skal vurderes. For hver enkelt bruker skal det utarbeides en ressursprofil hvor det både skal tas hensyn til individuelle forhold og forhold i den enkeltes omgivelser.

Bruken av arbeidsevnevurderinger har vært evaluert i to omganger, i 2011 og 2012.²¹ Den første evalueringen som ble gjennomført kort tid etter at ordningen ble innført viser at den hadde betydelige mangler. Det ble avdekket store variasjoner i kvaliteten på vurderingene. Saksbehandlerne opplevde det som vanskelig å vri oppmerksomheten bort fra brukernes helseproblemer og svakheter til ressurser og muligheter. Metoden ble av ansatte i etaten ansett å være mest relevant i forbindelse med søknad om arbeidsavklaringspenger og mindre nyttig til oppfølging av sykmeldte og innvilgelse av uførepensjon. Mange ansatte opplevde metoden i hovedsak som et verktøy for å fatte vedtak om ytelse. Dette kan i følge evalueringen ha bidratt til å forklare hvorfor det legges så stor vekt på helsemessige forhold og hindringer, og kan ha ført til at mange brukere er redde for å framstå «for friske» til å få en ytelse. Oppfølgingsevalueringen i 2012 viser at kvaliteten

på arbeidsevnevurderingene fortsatt gjennomgående er for dårlig.

Siden innføringen av arbeidsevnevurderinger i arbeids- og velferdsforvaltningen har det skjedd en viss spesialisering ved NAV-kontorene, og det har vært arbeidet for å øke kompetansen blant de ansatte. Evalueringsrapporten konkluderer likevel med at dersom arbeidsevnevurderingene skal fungere etter hensikten, krever det en vesentlig forbedring særlig når det gjelder å involvere brukerne i prosessen. Brukermedvirkning er et helt sentralt prinsipp i metoden, og det er behov for en bevisstgjøring av den rollen som dialogen med brukeren har i arbeidsevnevurderingen. Det er heller ikke tilfredsstillende kvalitet når det gjelder å inkludere arbeidslivsperspektivet. Helseproblemer og svakheter ved brukeren vektlegges fortsatt mer enn brukerens ressurser og muligheter.

Riksrevisjonen har gjennom sin forvaltningsrevisjon fra 2014 av Arbeids- og velferdsetatens oppfølging av personer med nedsatt arbeidsevne pekt på flere svakheter ved etatens oppfølging av brukerne²². Dette gjelder særlig for mottakere av arbeidsavklaringspenger. Det er blant annet et problem at det går for lang tid før arbeidsevnen er avklart og tiltak kan iverksettes. Forholdene som Riksrevisjonen trekker fram er også kjent fra Probas evalueringer.

Det har særlig vært pekt på behovet for økt kompetanse og bedre kvalitet på oppfølgingen i Arbeids- og velferdsetaten. Arbeids- og velferdsdirektoratet har iverksatt opplæringstiltak for å øke arbeidsmarkedskompetansen og veiledningskompetansen i etaten. Det er også laget en standard for arbeidsrettet oppfølging som tydeliggjør rutiner og sjekklister for hva etatens veileder skal dokumentere og gjennomføre i tett dialog med brukeren. Kvalitetskontroller skal sikre systematisk kunnskap og læring om kvaliteten på arbeidet med brukerne. Det er innført et eget system med kvalitetskontroll av etatens behovs- arbeidsevnevurderingene. Erfaringer viser imidlertid at det fortsatt er flere mangler ved etatens brukerretnede oppfølging og variabel kvalitet på arbeidsavklaringsvurderingene. Arbeids- og velferdsforvaltningens oppfølging av brukere med nedsatt arbeidsevne vil være sentralt i arbeidet til ekspertgruppen som skal gjennomgå arbeids- og velferdsforvaltningen. Arbeids- og sosialdepartementet vil se nærmere på arbeidsevnevurderingene som et ledd i gjennomgangen av ordningen med

²¹ Proba, *Arbeidsevnevurdering i NAV*, Rapport 2011-6. Proba, *Evaluering av arbeidsevnevurdering i NAV*, *Oppfølgingsundersøkelse*, Rapport 2012-10.

²² Dokument 3:10 (2013–2014) Riksrevisjonens undersøkelse av NAVs arbeidsrettede oppfølging av personer med nedsatt arbeidsevne.

arbeidsavklaringspenger i lys av tidligere evalueringer og i lys av ekspertgruppens rapport.

3.5.6 Uføretrygd

Ny uføretrygd trer i kraft 1. januar 2015. Omleggingen innebærer et helt nytt beregningsprinsipp. Mens dagens beregningsregler er basert på beregningsreglene for tidligere alderspensjon, vil den nye uføretrygden bli beregnet etter samme prinsipp som korttidsytelsene i folketrygden ved at det tas utgangspunkt i inntekt i en begrenset periode før uførheten inntraff. Eksisterende vilkår for å få uførepensjon er i all hovedsak videreført i den nye ordningen.

Hovedprinsippene i ordningen er:

- Uføretrygden skal sikre kompensasjon av inntekt, målt ved gjennomsnitt av inntekten i de tre beste av de fem siste kalenderårene forut for uføretidspunktet.
- Uføretrygden for nye tilfeller skal utgjøre 66 pst. av tidligere inntekt. Pensjonsgivende inntekt opp til 6 ganger grunnbeløpet regnes med.
- Uføretrygden skal skattlegges som lønn. For dagens mottakere av uførepensjon økes brutto utbetalt uføretrygd for å kompensere for dette.
- Minsteytelsen og garantiytelsen til unge uføre økes for å kompensere for økt skatt.
- Dagens behovsprøvde barnetillegg blir videreført. Fra 2016 vil det bli innført en begrensning som gjør at uføretrygd og barnetillegg ikke kan utgjøre mer enn 95 pst. av inntekt før uførhet jf. budsjettavtalen på Stortinget. Ordningen med ektefelletillegg er avvirket.
- Nye regler for reduksjon av uføretrygden ved samtidig arbeid skal motivere til at flere kombinerer uføretrygd og arbeid ved at det alltid skal lønne seg å øke arbeidsinntekten. Friinntekten på 1 G erstattes med en beløpsgrense på 40 pst. av G. Dagens uførepensjonister får som overgangsordning en beløpsgrense på 60 000 kroner t.o.m. 2018. Inntekt under beløpsgrensen holdes i sin helhet utenfor ved avkorting av ytelsen mot samtidig inntekt.

Færre på full uføretrygd

Andelen uførepensjonister med gradert pensjon har ligget stabilt gjennom flere år på om lag 20 pst., mens andelen som årlig får innvilget en gradert uføreytelse har variert noe fra år til år og har generelt vært noe høyere. Blant de som fikk innvilget tidsbegrenset uførestønad i perioden 2010–2014 var andelen med gradert ytelse bety-

delig høyere enn blant de som fikk innvilget varig uførepensjon.

Regjeringen ønsker å legge til rette for at flere personer med nedsatt arbeidsevne skal ta i bruk sin gjenværende arbeidsevne. Det er et mål at uføregraden i hvert enkelt tilfelle skal reflektere den reelle inntektsevnen, og at gradert uføretrygd skal tas i bruk i større grad enn i dag.

Det viktigste tiltaket for å hindre at personer faller varig helt ut av arbeidslivet vil være å øke andelen med graderte sykepenger og sikre fortsatt arbeidstilknytning gjennom perioden på arbeidsavklaringspenger. De aller fleste som får innvilget gradert uførepensjon i dag er allerede i et arbeidsforhold. For dem som ikke har en arbeidstilknytning, vil det kunne være vanskelig å skaffe seg et deltidsarbeid gjennom konkurranse om jobber på det ordinære arbeidsmarkedet som kan kombineres med gradert uføretrygd. Mange vil ha vært lenge ute av arbeid når de får innvilget uføretrygd.

Flere undersøkelser tyder likevel på at det blant uførepensjonistene er personer som har en viss arbeidsevne, og som ønsker å jobbe. Nyere forskning viser også at det for mange er helsebringende å være i jobb. Hele 22 pst. av uførepensjonistene har i dag arbeidsinntekt ved siden av full pensjon, ofte tilpasset friinntektsgrensen som i eksisterende uførepensjonsordning er 1 G. Dette kan indikere at det er flere uførepensjonister som har en restarbeidsevne enn de som har gradert ytelse.

Med innføringen av ny uføretrygd vil reglene for reduksjon av ytelsen ved samtidig arbeid bli endret. All pensjonsgivende inntekt utover et fribeløp på 0,4 G skal føre til en forholdsmessig reduksjon av ytelsen. I motsetning til tidligere ordning vil det alltid lønne seg å øke arbeidsinntekten fordi man blant annet fjerner uheldige terskelvirkninger knyttet til tidligere friinntekt på 1 G. Tidligere ordning med hvilende rett videreføres. Dette innebærer at man kan få tilbake innvilget ytelse innen en tiårsperiode dersom arbeidsforsøket må oppgis.

En registeranalyse av de som hadde gradert uførepensjon ved utgangen av 2012 fant tydelige forskjeller mellom de som er innvilget gradert uførepensjon og de med full pensjon. Det er mer sannsynlig å få gradert uførepensjon for kvinner enn menn, for de som er født i Norge og for de som er eldre enn 39 år når de blir uføre. Blant de aller yngste er det særlig få som får gradert uførepensjon.²³

Også når det gjelder diagnoser er det forskjeller i andelen som har gradert uførepensjon fram-

for 100 pst. ytelse. Gradert uførepensjon er halvparten så vanlig blant personer med psykiske lidelser som for uførepensjonister generelt. Det kan synes som det er vanskelig å kombinere uførepensjon og arbeid for denne gruppen. Personer med muskel- og skjelettlidelser har derimot i større grad gradert uførepensjon enn gjennomsnittet.

Selv om det er relativt mange uførepensjonister som ønsker å jobbe noe, kan det for mange være vanskelig å skaffe seg arbeid som de har mulighet til å utføre med sine helseproblemer. Man kan her skille mellom personer som er normalt produktive, men som ikke er i stand til å jobbe på fulltid, og personer som trenger lenger tid på arbeidet eller andre tilpasninger som gjør at arbeidsgiver oppfatter kostnaden ved en ansettelse som for høy. I det første tilfellet vil det være aktuelt med gradert uføretrygd, med ev. bistand fra Arbeids- og velferdsetaten til å skaffe deltidsarbeid.

For dem som fortsatt har en arbeidsevne, men ikke kan utnytte denne fullt ut i en deltidsstilling, vil det kunne være aktuelt med lønnstilskudd til arbeidsgiver i kombinasjon med en gradert uførepensjon. Det vises til nærmere omtale av ny varig lønnstilskuddsordning i kapittel 4.

Når uføregraden er fastsatt, skal i utgangspunktet den resterende inntektsevnen kunne nyttes i ordinært arbeid. De som ikke allerede har et arbeidsforhold skal i prinsippet regnes som ledige. De vil imidlertid ikke ha krav på dagpenger for gjenværende inntektsbortfall, med mindre uføregraden er lavere enn 50 pst. Usikkerhet om personen vil være i stand til å skaffe seg deltidsarbeid i det ordinære arbeidsmarkedet, kan medføre at uføregraden i en del tilfeller settes høyere enn det som er reelt for at personen skal få en rimelig inntekt.

Departementet har tatt initiativ til en undersøkelse av gruppen som får innvilget gradert uførepensjon i dag og hva som skjer med disse personene over tid, herunder om personer som i utgangspunktet har fått innvilget en gradert uførepensjon senere blir 100 pst. uføretrygdet eller får en høyere uføregrad. Formålet med undersøkelsen er å få belyst nærmere denne gruppens arbeidsforhold, i hvilken grad arbeidsforholdet er stabilt over tid og i hvilken grad uførepensjonister med gradert pensjon fortsetter i samme virksomhet. Dette prosjektet skal ferdigstilles innen utgangen av 2014.

Departementet mener at det antakelig vil være lite realistisk å satse på mer enn ordinær formidlingsbistand fra Arbeids- og velferdsetaten rettet mot denne gruppen. De som får innvilget uføretrygd skal allerede ha gjennomført arbeidsrettede tiltak med sikte på å bedre arbeidsevnen. Det er i den forutgående prosessen at avklaringen om inntektsevnen er varig nedsatt skal skje, herunder om arbeid med lønnstilskudd kan være et alternativ til hel eller gradert uføretrygd. Å iverksette tiltak på nytt umiddelbart etter at gradert uføretrygd er innvilget vil være lite hensiktsmessig.

Bedre oppfølging av unge for å hindre varig uføretrygding

Siden innføringen av arbeidsavklaringspenger i 2010 har det vært en økning i antallet unge mottakere av uførepensjon. Økningen har vært størst i aldersgruppen 18–24 år, men det har også vært en mindre økning i aldersgruppen 25–29 år. Andelen uførepensjonister i befolkningen 18–30 år var i 2013 på 1,29 pst.

Økningen kan dels forklares med avviklingen av tidsbegrenset uførestønad, men utviklingen de siste årene kan og beskrives som en videreføring av tendensen de siste 20–30 årene, med en gradvis økning av andelen unge som mottar uførepensjon og midlertidige helserelaterte ytelser.

I tillegg til 11 144 uførepensjonister under 30 år, var det per september 2014 27 077 mottakere av arbeidsavklaringspenger under 30 år. Dette er i likhet med uføretrygdede personer som har nedsatt arbeidsevne som skyldes helsemessige forhold.

Det er ikke grunnlag for å si at helsetilstanden blant unge er blitt redusert. Om lag seks av ti unge mellom 18–30 år som mottar uførepensjon er registrert med en psykisk lidelse som primærdiagnose. De fleste av disse har psykisk utviklingshemming eller utviklingsforstyrrelse. Angst- og depresjonslidelser forekommer i liten grad som primærdiagnose hos uførepensjonister under 30 år. Tre av ti uførepensjonister under 30 år har somatiske lidelser, hvor sykdommer i nervesystemet (cerebral parese mv.) samt misdannelser og kromosonavvik er de store diagnosegruppene.

Det foreligger ikke opplysninger om diagnoser blant unge mottakere av arbeidsavklaringspenger. Dette skyldes at det lenge har vært mangelfulle registreringer av diagnose i Arbeids- og velferdsetatens saksbehandlingssystem. Registreringsrutinene er nå lagt om slik at det framover vil kunne publiseres diagnosestatistikk.

²³ Artikkel om uførepensjon og gradering i Arbeid og velferd 2/2013.

Basert på tidligere diagnosedata om mottakere av rehabiliteringspenger og attføringspenger vet vi at en større andel i denne gruppa har mindre alvorlige psykiske lidelser som angst og lette depresjonslidelser sammenliknet med unge mottakere av uførepensjon²⁴.

Både for den enkelte og for samfunnet vil tidlig uføretrygding innebære et velferdstap. Personer som blir uføretrygdet i ung alder står overfor et langt liv utenfor arbeidslivet. En 25-åring som varig settes utenfor arbeidslivet, har potensielt fire ganger så mange år foran seg enn en 55-åring som blir uføretrygdet. Erfaringer tilsier at veien tilbake til arbeidslivet for en som har fått tildelt uføretrygd er vanskelig.

Det er et vilkår i regelverket for uføretrygd at arbeidsrettede tiltak skal være gjennomført eller forsøkt gjennomført før det kan innvilges uføretrygd. De fleste unge som får innvilget uføretrygd har deltatt på ett eller flere arbeidsrettede tiltak for å bedre arbeidsevnen. Det er likevel viktig at Arbeids- og velferdsetaten ikke gir for tidlig opp med å få unge i arbeid. Det kan reises spørsmål ved om de tiltakene som i dag iverksettes for unge er tilstrekkelige for å sikre varig arbeidstilknytning blant unge. Å unngå lange ventetider på tiltak vil blant annet være viktig for å kunne motivere de unge til deltakelse og innsats.

En nylig publisert artikkel fra Frischsenteret konkluderer med at færre unge med helserelevante ytelser kommer i arbeid i dag enn før NAV-reformen. Til sammenlikning har det etter NAV-reformen vært en økning i overgangen til arbeid blant unge som starter med ledighet eller stønad til livsopphold. Det kan ifølge forfatterne synes som det er satset mer på tiltak rettet mot disse gruppene enn blant de som er på helserelevante ytelser.²⁵

Det har vært en betydelig tettere oppfølging av deltakere på Kvalifiseringsprogrammet enn av personer utenfor arbeidslivet med helseproblemer. Evalueringer av kvalifiseringsprogrammet har vist at tett individuell oppfølging over tid er viktig for å lykkes med en overgang fra stønad til livsopphold til lønnet arbeid. Motivasjons- og holdningsarbeid er et annet viktig suksesskriterium. I noen tilfeller vil det antakelig være tilfeldig om unge havner i den ene eller andre gruppen. En del unge som står utenfor arbeidsmarkedet vil ha en kombinasjon av helseplager og rusproblem.

I en evaluering fra Fafo antydes det at det blant de som mottar arbeidsavklaringspenger i dag er en del som heller burde ha deltatt på kvalifiseringsprogrammet, fordi de der får en tettere og bedre oppfølging og har større sjanse for å lykkes med å komme i arbeid. Dette må ses på bakgrunn av ressursbruken på henholdsvis arbeidsavklaringspengemottakerne og deltakerne på kvalifiseringsprogrammet. Veiledere i Arbeids- og velferdsetaten har langt flere brukere å følge opp enn KVP-veilederne. Det antydes i rapporten fra Fafo at det ikke er uvanlig med 200–250 AAP-mottakere pr. ansatt, mens KVP-veilederne har et sted mellom 15 og 25 personer å følge opp.²⁶

Det er etter Regjeringens oppfatning viktig å sikre at unge som står i fare for å bli stående varig utenfor arbeidslivet får god og hensiktsmessig oppfølging. Flere av de større NAV-kontorene organiserer i dag innsatsen for unge i team, på tvers av statlige og kommunale ansvarsområder. Tett samarbeid med andre instanser og tjenester utenfor NAV-kontorene vil være viktig for å kunne tilby gode løsninger for unge. Foruten Arbeids- og velferdsetaten og den kommunale helse- og omsorgstjenesten, vil samarbeid med skole kunne være viktig. Unge som befinner seg langt unna det ordinære arbeidsmarkedet vil kunne ha behov for langvarige og koordinerte tjenester. Disse vil kunne ha krav på individuell plan, der flere offentlige etater samarbeider om tiltak for personen.

Arbeidsavklaringspenger kan gis så lenge det er påkrevd for å gjennomføre fastsatt aktivitet med sikte på å komme i arbeid, men likevel ikke lenger enn fire år. Ytelsen kan i særskilte tilfeller forlenges. Det er et vilkår for å få arbeidsavklaringspenger at arbeidsevnen er nedsatt med minst halvparten. Arbeidsavklaringspenger gis i forbindelse med aktiv medisinsk behandling og/eller deltakelse på arbeidsrettet tiltak. Det kan også gis arbeidsavklaringspenger til personer som har deltatt på tiltak, men som fortsatt har behov for oppfølging fra Arbeids- og velferdsetaten for å kunne komme i arbeid. Personer som har kommet inn på ordningen etter etableringen i 2010 har ifølge Arbeids- og velferdsdirektoratet lavere sannsynlighet for overgang til uførepensjon enn de som kom fra tidligere ordninger med attføringspenger, rehabiliteringspenger og tidsbegrenset uførestønad da ordningen ble etablert²⁷. Unge mottar arbeidsavklaringspenger lenger enn eldre alders-

²⁴ Vanlige psykiske lidelser i betydningen common mental disorders (CDM).

²⁵ Søkelys på arbeidsmarkedet nr. 1–2 2014: NAV-reformen: Støvet legger seg etter en turbulent omstilling.

²⁶ Fafo: Kvalifiseringsprogrammet og sosialhjelpsutgiftene, Fafo-rapport 2012:63.

²⁷ Arbeid og velferd nr. 2 2014: Arbeidsavklaringspenger et venterom for uførepensjon?

grupper, enten fordi de eldre oftere henvises til uføretrygd eller fordi de i større grad enn unge har et tidligere arbeid som de kan komme tilbake til.

Spørsmål knyttet til varighetsbegrensning på arbeidsavklaringspenger vil bli vurdert når erfaringene fra pågående evalueringer foreligger. Det vises til nærmere omtale under kapittel 3.5.5. Det kan være aktuelt å vurdere om det bør være unntaksbestemmelser som tillater at unge kan motta arbeidsavklaringspenger i noe lengre tid enn andre grupper når framtidig arbeidsevne fortsatt er uklar, og det antas å være en viss mulighet for at de skal kunne komme i arbeid på sikt, forutsatt at det fortsatt stilles aktivitetskrav.

Unge er i dag en prioritert gruppe på arbeidsrettede tiltak. Mange unge har likevel problemer med å få en varig forankring i arbeidslivet til tross for at det har vært rettet betydelig innsats mot denne gruppen. Det har spesielt vist seg vanskelig å få personer med psykiske lidelser i arbeid. Regjeringen ønsker at arbeidsmarkedstiltak i større grad skal foregå i ordinært arbeidsliv og vil samtidig lette adgangen til midlertidige ansettelser. Økt mulighet for midlertidig ansettelse er et viktig tiltak for at unge og andre som i utgangspunktet står langt fra arbeidsmarkedet skal få en forankring i arbeidslivet. For å sikre at unge får en forankring i arbeidslivet, bør det vurderes om en i større grad bør bruke lønnstilskudd som et rekrutteringstiltak inn i arbeidslivet for denne gruppen. Dette vil gi unge mulighet til å prøve seg i arbeid og styrke tilknytningen til arbeidslivet. Spesielt kombinasjonen midlertidig ansettelse og lønnstilskudd vil kunne være et godt tiltak for å få unge med nedsatt arbeidsevne inn i arbeid. Lønnstilskudd for denne gruppen bør primært gis midlertidig for å hindre innlåsning på tiltak, men det vil også kunne vurderes lønnstilskudd av lengre varighet som et alternativ til mange år med uføretrygd.

Beslutningsgrunnlaget for uføretrygd

Beslutningen om å innvilge uføretrygd er lagt til NAV forvaltning og er i all hovedsak basert på arbeidsevnevurderinger utarbeidet av NAV lokalt og legeerklæringer.

Behovet for uføretrygd vil bli vurdert når NAV lokalt, etter å ha gjennomført en arbeidsevnevurdering, konkluderer med at det er behov for varig tilpasset innsats. Dette forutsetter at nødvendige og hensiktsmessige tiltak for å bedre arbeidsevnen er forsøkt. Det er videre en forutsetning for

innvilgelse av uføretrygd at de medisinske vilkårene i regelverket for uføretrygd er oppfylt.

En undersøkelse fra Sintef i 2012²⁸ tyder på at vedtak om uførepensjon i en del tilfeller skjer på grunnlag av mangelfull dokumentasjon. Mangler ved beslutningsgrunnlaget gjør videre at det ofte er vanskelig å fastsette korrekt uføregrad. I tillegg til faktaopplysninger vil arbeidsevnevurderingene og legeerklæringer i varierende grad inneholde vurderinger av mer skjønnsmessig karakter. Det vises til omtale av arbeidsevnevurderinger foran.

Når det gjelder legeerklæringer, innhenter NAV-kontorene som regel disse fra søkerens fastlege, men også ofte fra andre leger og spesialister som søkeren har hatt kontakt med. OECD har pekt på at fastlegenes sentrale rolle ved behandling av uførepensjon, og fravær av et system for kvalitetssikring av de medisinske opplysningene, kan være en medvirkende årsak til de høye uføreratene i Norge. Kritikken er blant annet rettet mot norske legers dobbeltrolle som pasientens behandler og samtidig sakkyndig for Arbeids- og velferdsetaten.

Forbedringer av legeerklæringer i uførepensjonssaker kan gjøres på forskjellige måter. Det kan etableres et opplegg med bruk av supplerende legeopplysninger eller det kan innhentes opplysninger fra uavhengige leger. I den grad det skjer kvalitetssikring av de medisinske opplysningene i uførepensjonssaker skjer dette i dag ved at saken blir forelagt en av etatens rådgivende leger før den blir oversendt NAV Forvaltning.

Mange europeiske land har systemer og rutiner for å sikre kvalitet og faglighet på beslutningsgrunnlaget. Enkelte land, for eksempel Nederland, har egne leger ansatt i sosialforsikringsetaten som kan innkalle og undersøke søkeren. Det brukes her i stor grad standardiserte verktøy og prosedyrer med kontrollsystemer som skal sikre god kvalitet på vurderingene. Også i andre land involveres uavhengige leger i vurderingene av om det foreligger rett til uførepensjon. I Storbritannia foretas den medisinske vurderingen av uavhengige leger ansatt i en privat bedrift. Søkeren blir også her som regel innkalt til samtale og eventuell undersøkelse.

Regjeringen ønsker å komme tilbake til spørsmålet om å bruke uavhengige leger i vurderingene av retten til uføretrygd når det er høstet erfaringer fra prosjektet med ny medisinsk vurdering ved 6 måneders sykmelding som vil bli iverksatt i

²⁸ Roland Mandal: Mellom nasjonale grensesnitt og lokale veiledere: Saksbehandling av krav om uførepensjon i NAV forvaltning, SINTEF 2012.

2015. Det vil for eksempel kunne vurderes om Arbeids- og velferdsetaten i spesielt vanskelige saker skal få mulighet til å innhente erklæring fra spesielt sertifiserte leger.

I påvente av erfaringer fra dette prosjektet ønsker Regjeringen å sette i gang et arbeid med å tydeliggjøre hvilke forhold som skal beskrives i legeerklæringene og hvilke vurderinger som legene skal gjøre. Avhengig av resultatene fra dette arbeidet, vil det kunne bli behov for endringer i dagens legeerklæring ved søknad om uførepensjon.

3.6 Oppsummering av forslagene

Regjeringen bygger sin politikk på offentlig finansierte velferdsløsninger og ordninger. Systemet bør utformes slik at det lønner seg å være i jobb og aktivitet, og at graderte ytelser brukes når det er grunnlag for det. Regjeringen vil:

- Innføre aktivitetsplikt for mottakere av stønad til livsopphold, og lovfeste at barn og unge skal få beholde arbeidsinntekter inntil et visst nivå uten at dette påvirker stønadsnivået til familien.
- Foreslå endringer i regelverket for overgangsstønad som gjør det enklere og mer oversiktlig for brukerne. Forslagene innebærer også en ytterligere innretning av regelverket for å styrke insentivene til arbeid.
- Vurdere endringer i reglene for tiltakspenger til unge, basert på en pågående evaluering.
- Arbeide for en reduksjon i sykefraværet, herunder økt bruk av graderte sykmeldinger, gjennom blant annet

- å utarbeide et nytt beslutningsstøttesystem for sykmeldere,
- å gjennomføre et forsøk der en annen lege enn den sykmeldtes fastlege skal vurdere om det er behov for sykmelding ut over 6 måneder.
- Vurdere Arbeids- og velferdsetatens ressursbruk i brukeropfølgingen, med sikte på å bedre resultatoppnåelsen på en kostnadseffektiv måte.
- Vurdere endringer i regelverket for arbeidsavklaringspenger basert på pågående evalueringer av ordningen, herunder se særskilt på
 - gradering/avkortning og inngangskrav,
 - aktivitetskrav og oppfølging,
 - varighetsbegrensning, lengde og stoppunkter.
- Bedre oppfølgingen av unge for å hindre varig uføretrygd.

Tiltakene som omtales i dette kapitlet har implikasjoner for arbeids- og velferdsforvaltningen, både ressursmessig og når det gjelder NAV-kontorenes brukerrettede oppfølging mv. Disse spørsmålene vil bli vurdert av ekspertgruppen som skal foreta en gjennomgang av arbeids- og velferdsforvaltningen, og som skal avgi sluttrapport i mars 2015.

Regjeringen vil legge fram en sak for Stortinget våren 2016, der gjennomgang av AAP-ordningen og oppfølging av ekspertgruppen som gjennomgår arbeids- og velferdsforvaltningen vil være sentrale tema.

4 Økt bruk av tiltaksplasser i ordinært arbeidsliv

4.1 Innledning

Reformene og endringene på arbeids- og velferdsområdet har vært store de siste årene. Et sentralt mål for mange av reformene har vært å få flere i arbeid. Det gjelder blant annet NAV-reformen, innføring av ny alderspensjon, ny uførepensjon, satsingen på inkluderende arbeidsliv (IA-avtalen) og innføring av flere nye tiltak og virkemidler i arbeids- og velferdsforvaltningen.

Gjennom en aktiv arbeidsmarkedspolitikk og tiltaksbruk er innsatsen betydelig. I 2015 legges det på bakgrunn av budsjettavtalen på Stortinget opp til et tiltaksnivå på om lag 12 000 plasser for ledige og om lag 57 400 plasser for personer med nedsatt arbeidsevne. Samlet gir dette et tiltaksnivå, inkludert 500 tiltaksplasser knyttet til forsøket med arbeidsavklaringspenger som lønnskudd, på 69 900 plasser. Budsjetttrammen for arbeidsrettede virkemidler i 2015 er på om lag 7,7 mrd. kroner. I dette inngår tiltaksplasser både for ledige og personer med nedsatt arbeidsevne, samt over 9 000 varige arbeidsplasser for personer som er innvilget uførepensjon. Arbeidsrettede tiltak prioriteres og tildeles av arbeids- og velferdsforvaltningen etter en konkret vurdering av den enkelte brukers behov.

Tabell 4.1 gir en oversikt over bruken av tiltaksapparatet i 2013. Tabellen viser at arbeidspraksis er det mest brukte tiltaket, mens lønnskuddsordningene har langt færre deltakere. Det finnes også mange både midlertidige og varige tiltaksplasser innenfor skjermede virksomheter. Bruken av utdanning er omfattende, men her har tallet på tiltaksdeltakere falt de siste årene. Tabellen viser også at det finnes en del parallelle ordninger som legger til rette for sammenslåinger og forenklinger av tiltakssystemet. Som det framgår av tabellen er enkelte av tiltakene forbeholdt personer med nedsatt arbeidsevne.

På tross av gjennomførte reformer, en betydelig ressursinnsats og gunstig arbeidsmarkedssituasjon, har enkelte grupper blant ungdom, innvandrere og personer med nedsatt funksjonsevne, problemer med å få fotfeste i arbeidslivet. Som redegjort for i kapittel 2 er det en høy andel av

befolkningen som mottar helserelaterte ytelser. Mange er varig utenfor arbeidslivet og mottar uførepensjon. Også blant unge er det personer som har problemer med å få fotfeste i arbeidsmarkedet. Tall fra Statistisk sentralbyrå viser at sysselsettingsprosenten blant personer med nedsatt funksjonsevne har falt noe fra 2002 til 2013.

En av de viktigste utfordringene i arbeids- og velferdspolitikken er å redusere antall personer i yrkesaktiv alder som står utenfor arbeidslivet og mottar ulike helserelaterte ytelser. For å få flere i arbeid må vi lykkes med å forebygge frafall og utstøting fra arbeidslivet. Samtidig må vi gi god arbeidsrettet bistand til dem som står utenfor.

4.2 Regjeringens mål og virkemidler

Regjeringen varsler i denne meldingen tiltak som kan inkludere flere i ordinært arbeidsliv. Hovedgrepene for å nå dette målet er å forenkle og forbedre tiltakssystemet og arbeidsmarkedsordningen, drive et systematisk kvalitetssikrings- og kompetansesarbeid og utvide bruken av midlertidig ansettelse.

De aller fleste arbeidssøkere kommer i arbeid på egen hånd, mens noen har behov for ulike former for arbeidsrettet bistand. Virkemidlene i arbeidsmarkedspolitikken har i hovedsak vært innrettet mot tilbudssiden, ved å tilby arbeidsrettet bistand til personer utenfor arbeidslivet slik at de får bedre muligheter til å klare seg på det ordinære arbeidsmarkedet. Det har vært satset mye på kvalifisering og opptrening. Dette vil fortsatt være en viktig del av arbeidsmarkedspolitikken, men Regjeringen ønsker å vri mer av innsatsen i retning av etterspørselsstimulerende virkemidler som gjør det mer attraktivt for arbeidsgivere å ansette utsatte grupper.

Utvidete muligheter for å benytte midlertidig ansettelse, økt bruk av lønnskudd og etablering av forpliktende garanti- eller avtaleordninger mellom arbeids- og velferdsforvaltningen, arbeidssøker og arbeidsgiver, er eksempler på virkemidler som kan redusere den økonomiske og sosiale risikoen som arbeidsgivere påtar seg ved å

Tabell 4.1 Antall deltakere på arbeidsrettede tiltak i desember 2013. Samlede tiltaksutgifter for hele 2013.

	Arbeidssøkere	Personer med nedsatt arbeidsevne	Utgifter fordelt på enkelttiltak i tusen kroner
Avklaringstiltak			
- Avklaring (anbud)	179	269	83 000
- Avklaring i skjermede virksomheter	-	2 169	306 400
Arbeidspraksis			
- I ordinære virksomheter	7 859	8 290	188 400
- I skjermede virksomheter	-	7 054	1 182 300
Oppfølging			
- Oppfølging, jobbklubb (anbud)	2 632	1 524	320 600
- Arbeid med bistand eller oppfølging i regi av skjermede virksomheter	-	6 945	498 900
Lønnstilskudd			
- Midlertidig lønnstilskudd i ordinære virksomheter	1 514	1 473	427 400
- Forsøk med tidsbestemt lønnstilskudd i ordinære virksomheter	-	2 333	410 000
- Tilrettelagt arbeid i skjermede virksomheter	-	1 035	213 100
Opplæring			
- AMO-kurs	4 409	2 265	754 300
- Utdanning	-	10 529	166 100
- Kvalifisering i skjermede virksomheter	-	792	266 400
Varig tilrettelagt arbeid			
- I skjermede virksomheter	-	8 199	1 078 700
- I ordinære virksomheter	-	1 224	62 600
Tiltakspenger til deltakere på arbeidsmarkedstiltak			1 160 000
Andre tiltak, forsøk mv.	187	981	186 200
Sum	16 780	55 082	7 304 400

Kilde: Arbeids- og velferdsdirektoratet

ta inn arbeidssøkere med liten arbeidserfaring eller usikker arbeidsevne.

Faste ansettelser skal være hovedregelen i et arbeidsliv som skal være preget av trygge og anstendige arbeidsvilkår. Samtidig er det behov for å gjøre det lettere for flere å prøve seg i arbeid. Det er undersøkelser som tyder på at midlertidige ansettelser kan fungere som et springbrett inn i arbeidslivet for personer som står utenfor. Regjeringen vil legge til rette for et åpent arbeidsliv og

foreslår derfor endringer i reglene om midlertidige ansettelser som kan bidra til at utsatte grupper i større grad får prøve seg i arbeidslivet. En utvidet adgang til å ansette midlertidig innenfor et avgrenset tidsrom vil kunne gjøre det lettere for arbeidsgiver å øke tilbudet av jobber. Særlig ved nyetableringer, omstruktureringer eller ved annen usikkerhet om behovet for arbeidskraft, vil en utvidet adgang til midlertidig ansettelse kunne gi virksomhetene en lavere risiko ved nyansettelser.

Regjeringen vil også utvide mulighetene til å bruke midlertidig ansettelse i lønnstilskuddsordningene for personer med nedsatt arbeidsevne. En generell adgang til midlertidig ansettelse kombinert med økt bruk av lønnstilskudd, er begge virkemidler for å mobilisere flere arbeidsgivere til å ta inn utsatte grupper av arbeidssøkere i ordinært arbeidsliv.

Skal brukerne få den arbeidsrettede bistanden de trenger for å komme i arbeid, må det stilles kvalitetskrav til både Arbeids- og velferdsetaten og tiltaksarrangørene. Kravene må omfatte alle deler av prosessen fra kartlegging av arbeidsevne, valg og gjennomføring av tiltak, og nødvendig bistand når tiltaksperioden er slutt og deltakeren skal over i ordinært arbeid. Det må også stilles klare resultatkrav til tiltaksarrangørene, og det må utvikles statistikk hvor man kan måle hvilke resultater man oppnår. En viktig del av dette kvalitetsarbeidet er å få bedre kunnskap og kompetanse på inkludering i ordinært arbeidsliv, blant annet gjennom ulike forsøk som er lagt opp slik at resultatene kan evalueres og brukes i framtidig utforming av et stadig bedre tjenestetilbud.

Arbeidsrettede virkemidler skal dekke ulike bistandsbehov og funksjoner. Jobbsøkerkurs og jobbformidling sikter mot direkte ansettelse i ordinært arbeidsliv. Andre tiltak har som formål å avklare og prøve ut den enkeltes arbeidsevne og yrkesønsker. Dette gjelder blant annet ulike former for arbeidstrening.

Mange mottar også tilbud om opplæring eller utdanning. Det foreligger i tillegg ulike former for oppfølging og tilrettelegging. Det gis også tilbud om skjermede tiltaksvarianter som midlertidig eller varig tilrettelagt arbeid for personer som har vanskelig med å skaffe seg arbeid på det ordinære arbeidsmarkedet. Det er viktig å unngå innlåsning slik at tiltakene blir et hinder for rask overgang til arbeid. Derfor er tiltakene som hovedregel av begrenset varighet, og godtgjørelsen tiltaksdeltakerne mottar er lavere enn den arbeidstakere kan få ved ordinært arbeid.

Regjeringen vil øke bruken av ordinært arbeidsliv for å nå målet om å få flere i arbeid. Det kan blant annet skje gjennom virkemidler som bidrar til å bygge ned barrierer og redusere arbeidsgivers risiko ved å ansette utsatte grupper på arbeidsmarkedet. Forskning viser at arbeidsmarkedstiltak som gjennomføres med mest mulig ordinære arbeidsforhold og med tett oppfølging, har bedre effekt på overgang til arbeid enn tiltak hvor arbeidstrening og opplæring foregår i skjermede virksomheter, jf. kapittel 4.5 for nærmere omtale. For å styrke ordinært arbeidsliv som til-

taksarena, må det opprettes flere og bedre tiltaksplasser knyttet til vanlige virksomheter, og de ulike arbeidsrettede virkemidlene må utvikles og forbedres.

Regjeringen vil effektivisere tiltaksbruken. Det er nødvendig å vri tiltaksbruken i retning av de tiltakene som gir best dokumentert effekt på deltakernes jobbmuligheter. Regjeringen vil derfor øke bruken av lønnstilskudd. Det vil også bli etablert en ny varig lønnstilskuddsordning som bygger på erfaringene fra forsøket med tidsubestemt lønnstilskudd. Det er videre behov for å gjøre forbedringer i dagens ordning med arbeidspraksis eller arbeidstrening i ordinært arbeidsliv for å gjøre dette tiltaket mer målrettet og effektivt. Økt bruk av tiltak med god effekt, betyr samtidig redusert bruk av tiltak som har vist seg å ha lav effekt på deltakernes jobbsannsynlighet.

Regjeringen vil at arbeidsgivere som tar inn tiltaksdeltakere eller arbeidssøkere med et tilretteleggingsbehov, skal være trygge på at de får nødvendig tilrettelegging og oppfølging fra Arbeids- og velferdsetaten. Regjeringen vil derfor erstatte dagens tilretteleggingsgaranti med en ny og mer forpliktende tilretteleggings- og oppfølgingsavtale som skal inngås mellom Arbeids- og velferdsetaten, arbeidssøker og arbeidsgiver.

I den nye tilretteleggings- og oppfølgingsavtalen skal unge under 30 år prioriteres, og fast kontaktperson og oppfølging fra Arbeids- og velferdsetaten inngå som obligatoriske deler av avtalen. I tillegg opprettes et nytt tilretteleggings- eller inkluderingstilskudd som kan dekke merutgifter for arbeidsgivere som tar inn tiltaksdeltakere eller arbeidssøkere med tilretteleggingsbehov. Dette vil til sammen skape større trygghet og forutsigbarhet for både arbeidssøker og arbeidsgiver.

Personer med nedsatt arbeidsevne er en sammensatt gruppe. Over halvparten har behov for arbeidsrettet bistand, mens andre trenger medisinsk behandling eller ulike kommunale tilbud mv. Noen vil ikke kunne nyttiggjøre seg tiltak i ordinært arbeidsliv. Regjeringen er opptatt av å finne fram til gode løsninger også for dem som trenger et tilbud i skjermede omgivelser, og foreslår å slå sammen to eksisterende tiltak. Det gjelder tiltakene arbeidspraksis i skjermede virksomheter og kvalifisering i arbeidsmarkedsbedrift. Det vil bli utviklet et nytt arbeidsforberedende tiltak i et tilrettelagt og skjermet arbeidsmiljø som bygger på det beste i de to nevnte ordningene. Målet er at både det nye tiltaket og tiltaket arbeidspraksis i ordinært arbeidsliv på sikt kan gi bedre resultater og høyere overgang til arbeid enn hva tilfellet er i dag.

Det er behov for å forenkle virkemiddelapparatet og gjøre det lettere å velge riktig tiltak. Dagens tiltakssystem er uoversiktlig og skaper unødig merarbeid og ventetid før tiltak kan settes i verk. Dette kan bidra til å skape usikkerhet hos både arbeidsgivere og arbeidssøkere om hvilken bistand arbeids- og velferdsforvaltningen kan gi. Tiltaksbruken kan bli mindre målrettet og effektiv hvis vi har for mange tiltak med nesten likt innhold. Derfor vil vi slå sammen tiltak med overlappende formål og innhold. Målet er færre ordninger med tydeligere formål. Det skisseres forenklinger innenfor både lønnstilskuddsordningene, tiltak i skjermet arbeidsmiljø og tilretteleggingsordningene.

Dette kapitlet gjennomgår virkemidler som kan styrke bruken av ordinært arbeidsliv for utsatte grupper på arbeidsmarkedet. Målet er å gi flere som i dag står utenfor arbeidslivet relevant jobberfaring. Kapitlet omhandler tre ulike hovedstrategier: Forslag om utvidet adgang til midlertidig ansettelse (kapittel 4.3), arbeidet med kvalitetssikring og kompetanseutvikling (kapittel 4.4) og forslag om å styrke og utvikle virkemidler som kan bidra til økt arbeidsinkludering (kapittel 4.5–4.10)

Virkemiddeldelen starter med å gjennomgå relevante evalueringer av arbeidsmarkedstiltakenes effekt på overgang til arbeid (kapittel 4.5). Endringer i lønnstilskuddsordninger og arbeidspraksis behandles i kapittel 4.6, styrking av det skjermede tiltakstilbudet i kapittel 4.7, nytt inkluderingstilskudd i kapittel 4.8, ny og mer forpliktende oppfølgings- og tilretteleggingsavtale i kapittel 4.9 og behovet for flere tiltaksleverandører i kapittel 4.10.

Iverksetting av tiltakene omtales i kapittel 4.11 og forslagene oppsummeres i kapittel 4.12.

I en egen stortingsmelding om livslang læring og utenforskap vil arbeidsmarkedstiltak knyttet til opplæring og utdanning bli behandlet. Denne meldingen vil Regjeringen legge fram høsten 2015. Dette er derfor et område som i liten grad vil bli berørt her.

4.3 Midlertidig ansettelse – et springbrett inn i arbeidslivet

Faste ansettelser skal fortsatt være hovedregelen i norsk arbeidsliv, men Regjeringen vil gjøre det enklere å ansette midlertidig. Etter arbeidsmiljøloven er det i dag adgang til midlertidig ansettelse der arbeidsoppgavene er tidsavgrensede eller der oppgavene har en klar arbeidsmessig

avgrensning. Det er også adgang til å ansette midlertidig i vikariat, praksisarbeid, for særskilte stillinger innen idrett, kultur og forskning og for deltakere i arbeidsmarkedstiltak. Det er fastsatt egne forskrifter til loven som regulerer hvilke arbeidsmarkedstiltak som omfattes av denne adgangen.

Regjeringen foreslår nå i tillegg å innføre en generell, tidsbegrenset adgang til midlertidig ansettelse. Det foreslås samtidig begrensninger som skal hindre at en arbeidstaker forblir i midlertidig ansettelse eller at en stilling utelukkende fylles av midlertidig ansatte. Det foreslås en karanteneperiode for nye ansettelser på generelt grunnlag, når arbeidsforholdet ikke videreføres etter den midlertidige ansettelsens utløp. For å hindre for omfattende bruk av slike ansettelser, foreslås også en kvotebegrensning på antall arbeidstakere som kan ansettes midlertidig på generelt grunnlag. Det tas dessuten sikte på å foreslå at det ikke skal være adgang til å inngå individuell avtale om gjennomsnittsberegning av arbeidstiden med slike arbeidstakere.

Norge er i dag blant landene som ifølge OECD har den strengeste reguleringen av adgangen til midlertidig ansettelse, mens oppsigelsesvernet for fast ansatte er om lag på OECD-gjennomsnittet. Dette kommer fram i OECDs indikatorer for stillingsvern.¹ En kombinasjon av en relativt åpen adgang til midlertidig ansettelse og strengt stillingsvern for fast ansatte ser ut til å gjøre det vanskeligere for arbeidstakere å bevege seg fra midlertidig til fast stilling, og kan føre til et todelt arbeidsmarked. Disse erfaringene stammer imidlertid fra land med strengere vern for fast ansatte enn det vi har i Norge. Ifølge OECD er det norske stillingsvernet for fast ansatte på et midlere nivå, mens adgangen til midlertidig ansettelse er streng. Etterspørselen etter arbeidskraft er relativt sterk i det norske arbeidsmarkedet sammenliknet med situasjonen i mange andre europeiske land, særlig landene i Sør-Europa som i større grad har utfordringer med en varig todeling av arbeidsmarkedet.

I den forskningen som er gjennomført har en ikke kunnet finne effekt på sysselsettingsnivået generelt av økt adgang til midlertidig ansettelse eller endret stillingsvern.² Men det ser ut til at et strengt stillingsvern kan redusere arbeidstaker-

¹ OECD, «Employment Protection Legislation Index», *OECD Employment Outlook*. Paris, 2013.

² L.M. Kahn, «Employment Protection Reforms, Employment and the Incidence of Temporary Jobs in Europe: 1996–2001», *Labour Economics*, Vol. 17. 2010. OECD, *OECD Employment Outlook 2013*, *OECD Employment Outlook 2014*, Paris.

strømmene både inn i og ut av arbeid og særlig mellom stillinger. Det innebærer at nykommere i arbeidsmarkedet, som ungdom eller nyankomne innvandrere, kan få problemer med å etablere seg i arbeidsmarkedet når stillingsvernet er strengt eller adgangen til midlertidige stillinger er liten. Motstykket er at etablerte arbeidstakere i mindre grad vil stå i fare for å miste jobben.

Undersøkelser tyder på at andelen arbeidstakere som går fra midlertidig til fast ansettelse er forholdsvis høy i Norge, fra halvparten til to tredjedeler av de midlertidig ansatte hadde fått fast jobb i løpet av to år.³ Studier viser at relativt mange går fra midlertidig til fast ansettelse i Norge, mens få går til arbeidsledighet eller annen inaktivitet. Enkelte studier tyder på at midlertidige stillinger fungerer som et springbrett til faste stillinger, særlig gjelder dette unge og lavt utdannede.⁴ Det er behov for mer kunnskap om midlertidige ansettelser i det norske arbeidsmarkedet. Arbeids- og sosialdepartementet har derfor satt i gang et flerårig forskningsprosjekt der ulike tilknytningsformer til arbeidsmarkedet og effekter av endringer i regelverk er tema. Det vises til nærmere omtale av forskning om midlertidige ansettelser i proposisjonsdelen, punkt 5.2.3.

Det vil kunne lette adgangen til arbeidsmarkedet for personer som tilhører grupper hvor det er antatt at det er større risiko knyttet til ansettelser. For enkelte som har stått utenfor arbeidsmarkedet lenge, eller som har vansker med å komme inn, er det av stor betydning å komme i arbeid for på lengre sikt å få tilstrekkelig arbeidserfaring for fast ansettelse. Midlertidig ansettelse i forbindelse med arbeidsmarkedstiltak vil gi den enkelte mulighet til kvalifisering og praksis. Regjeringen mener dette også generelt kan være et virkemiddel for å fremme målene om økt arbeidsdeltakelse og inkludere flere i det ordinære arbeidslivet. Samtidig vil en viss utvidelse av adgangen til midlertidig ansettelse kunne gjøre det lettere for bedrifter i oppstartsfasen å trappe opp sin aktivitet.

Det vises til nærmere omtale av forslaget i proposisjonsdelen, kapittel 5.

4.4 Kvalitetssikring og kompetanseutvikling

Kvalitet i tjenestene fra Arbeids- og velferdsetaten berører særlig tre viktige hovedområder: Bestilling av tjenester, gjennomføring av tiltak og resultatoppnåelse.

I NOU 2012: 6 *Arbeidsrettede tiltak*, pekes det på at Arbeids- og velferdsetatens kvalitetsarbeid ved arbeidsrettede tiltak for personer med nedsatt arbeidsevne i hovedsak bygger på sikring av kvaliteten i forkant av tiltaket. Å konsentrere for mye av kvalitetssikringsarbeidet til valg av leverandør, og legge mindre vekt på det som skjer senere i utførelsesløpet, kan bidra til at oppfølgingen av innholdet, gjennomføringen og resultatene av tiltakene, blir for dårlig.

Arbeids- og velferdsetatens krav til gjennomføring av arbeidsmarkedstiltak er nedfelt i forskrift om arbeidsrettede tiltak, i godkjenningsordningen for tiltaksleverandører, i avtaler mellom Arbeids- og velferdsetaten og tiltaksarrangør samt i ulike kravspesifikasjoner. Kravene og avtalene skal sikre tilfredsstillende kvalitet på tiltaket. Arbeids- og velferdsetaten velger tiltakstype i samråd med den enkelte bruker. Deretter står tiltaksleverandøren for selve gjennomføringen av tiltaket.

Oppfølging av kvalitet underveis i tiltaket kan være kontroll av om innholdet i tiltaket er tilpasset den enkelte brukers behov, og om gjennomføringen av tiltaket er i samsvar med bestillingen. Kontroll av resultatoppnåelse etter gjennomført tiltak, er å finne ut om resultatet er i samsvar med målet for tiltaket, for eksempel overgang til jobb.

4.4.1 Arbeids- og velferdsetatens kvalitetsarbeid ved arbeidsrettede tiltak

Gode behovs- og arbeidsevnevurderinger og riktig utvelgelse av deltakere til de ulike tiltakene, har stor betydning for om tiltakene skal få den ønskede effekten. Veileder ved NAV-kontoret skal avklare behovet for arbeidsrettede tiltak i samråd med bruker. Ved tildeling av tiltak velges tiltakstype for den enkelte bruker og deretter leverandør. Flere forhold ved bestillingen kan påvirke kvaliteten på tjenesten. Bestillingene fra Arbeids- og velferdsetaten til tiltaksarrangørene kan være mangelfulle, og valg av tiltak kan være basert på hvilke tiltak som har ledig kapasitet og i mindre grad på brukerens individuelle behov.

God gjennomføring av tiltak fordrer at både innholdet og varigheten i tiltakene er tilpasset den

³ K. Nergaard, *Atypisk arbeid*. Fafo-rapport 430. Oslo, 2004. T. Berglund m.fl., «Labour Market Mobility in Nordic Welfare States», *Tema Nord* nr. 515. Nordisk Ministerråd, København, 2010.

⁴ L.S. Engebretsen, K.G. Salvanes og J.F. Vassengen, «Midlertidige stillinger – et springbrett til permanente stillinger?», *Økonomiske analyser* nr. 5. Oslo: Statistisk sentralbyrå, 2012.

enkeltes behov. Lengre tid i tiltakene enn nødvendig bidrar til å holde deltakerne utenfor arbeidslivet (innlåsningseffekt), mens for kort varighet kan føre til behov for stadig nye tiltak. Optimal varighet i tiltak vil avhenge både av tiltakets art og deltakernes individuelle behov. Hvor lenge man deltar i et tiltak kan blant annet påvirkes av situasjonen på arbeidsmarkedet, insentiver hos tiltaksarrangøren til å avslutte eller forlenge tiltaksperioden og kapasiteten i Arbeids- og velferdsetaten til å følge opp brukerne.

Innføring av standard for arbeidsrettede tiltak

Arbeids- og velferdsdirektoratet har satt i gang et utviklingsarbeid for å bedre kvaliteten på de arbeidsrettede tiltakene. For å bidra til bedre kvalitet ved henvisning eller innsøking til tiltak og under gjennomføring og avslutning av tiltak, har Arbeids- og velferdsetaten i 2014 utarbeidet en standard for arbeidsrettede tiltak. Standarden er en prosessstøtte for veilederne ved NAV-kontorene.

Formålet med standarden er å bidra til mer treffsikre valg av tiltak og tilstrekkelig oppfølging fra Arbeids- og velferdsetaten, både under gjennomføringen av tiltaket og i etterkant av tiltaksdeltakelsen. Prosessstøtten skal også sikre en mer enhetlig praksis i tiltaksarbeidet og gjennom dette bidra til økt kvalitet. Samlet sett kan standarden legge grunnlag for bedre ressursutnyttelse gjennom at det blir etablert felles retningslinjer og rutiner for alle ledd i tiltaksarbeidet.

Resultatmåling

Det er behov for bedre systemer for å måle resultater gjennom å definere tydeligere hva man vil oppnå med et tiltak og hvordan dette skal gjøres. Det gjelder både for forhåndsgodkjente tiltaksarrangører og virksomheter som leverer anbudsbaserte tiltak. For nærmere omtale av krav som settes til de forhåndsgodkjente tiltaksarrangørene vises til omtale i kapittel 4.7.4.

Selv om formidling til jobb ikke er aktuelt for alle etatens brukere, er det likevel et overordnet resultatmål for de fleste arbeidsmarkedstiltak at så mange som mulig kommer i ordinært, lønnet arbeid.

Regjeringen vil stille klarere kvalitets- og resultatkrav til leverandører som Arbeids- og velferdsetaten har avtale med. Det vil bli stilt minimumskrav til oppnådde resultater for overgang til arbeid og/eller arbeidsrettede aktiviteter for det enkelte tiltak. Som et ledd i dette arbeidet vil

Arbeids- og velferdsetaten innføre nasjonale normer for resultatoppnåelse for enkelte tiltaksvarianter i løpet av andre halvår 2014. Det skal også vurderes om det skal stilles krav til tiltaksleverandørene om å gjennomføre brukerundersøkelser som virkemiddel for å videreutvikle resultater og kvalitet i tiltakene.

For å legge til rette for måling og resultatoppfølging av arbeidsrettede tiltak, har Arbeids- og velferdsdirektoratet under utvikling statistikk som måler overgang til arbeid for de ulike tiltaksvariantene etter at tiltakene er avsluttet. Statistikken tar utgangspunkt i hvor mange som er registrert med jobb i Arbeidstakerregisteret seks måneder etter gjennomført tiltaksdeltakelse. Statistikken vil bli publisert i 4. kvartal 2014.

4.4.2 Krav til kvalitetssystemer hos tiltaksarrangør

Arbeids- og velferdsetaten har ansvaret for iverksetting av arbeidsrettede tiltak og for kvaliteten i tiltakene. Det innebærer at etaten skal følge opp at den enkelte leverandør har riktig kvalitet når det gjelder planlegging, gjennomføring og resultater av tiltakene.

God kvalitet er en avgjørende faktor for å lykkes med arbeidsrettede tiltak. Det er krevende å definere og måle kvaliteten på tjenestene. Fraværet av standardisering av hva som gjør en tjenesteleveranse god, gjør det vanskelig å formulere krav som er konkrete nok til at dette kan måles på en entydig måte.

Arbeids- og velferdsetaten har stilt krav om at alle *forhåndsgodkjente tiltaksleverandører* må ha et kvalitetssikringssystem med ekstern revisor.⁵ Det er ikke satt krav til hvilket kvalitetssikringssystem som skal benyttes. I utgangspunktet har kvalitetssikringssystemet *European Quality in Social Services* (EQUASS) blitt valgt av både atførbingsbedrifter og vekstbedrifter. Denne standarden kvalitetssikrer tjenestetilbudet ved å bekrefte at bedriften arbeider i overensstemmelse med de krav som EQUASS setter. EQUASS er et totalovergripende system som skal omfatte alt fra spørsmål på individnivå til tverrsektorielt samarbeid på systemnivå.

Gjennom en sertifiseringsprosess skal virksomhetene dokumentere at de har systemer, rutiner og prosedyrer som tilfredsstillende krav og kriterier som anses som sentrale for tjenesteproduksjon. Sertifisering i henhold til EQUASS kan ses

⁵ Se kapittel 4.7.4 om godkjenningsordningen for tiltaksarrangører.

på som et grunnleggende krav til kvalitet i tjenestene. Sertifiseringen gjelder for en periode på to år.

Arbeids- og sosialdepartementet har gitt Nordlandsforskning i oppdrag å evaluere kvaliteten på arbeidsrettede tiltak i skjermet sektor, og dessuten å undersøke hvilke virkninger det har hatt å innføre sertifiseringsordningen EQUASS for brukere, leverandører og arbeids- og velferdsforvaltningen. En sentral problemstilling er hvilke effekter kvalitetssystemet har for brukerne, og hvordan det har påvirket samhandlingen mellom virksomhetene og Arbeids- og velferdsetaten. Departementet ønsker også å få belyst hvilke virkninger iverksettingen av EQUASS har fått på faglig utvikling og effektivisering i bedriftene og etaten.

Studien til Nordlandsforskning viser at både medarbeidere i NAV og tiltaksarrangørene mener de arbeidsrettede tiltakene som tilbys i skjermede virksomheter holder en tilfredsstillende kvalitet sammenholdt med de krav Arbeids- og velferdsetaten stiller.⁶ I spørreundersøkelsen er det likevel et språk mellom etaten og tiltaksarrangørenes vurdering av kvaliteten i ulike typer av tiltak. Tiltaksbedriftene vurderer kvaliteten som betydelig bedre enn hva Arbeids- og velferdsetaten gjør. Tiltaksbedriftene oppgir i all hovedsak at kvaliteten på tiltakene er god eller svært god, men er usikker på kvaliteten i kvalifiseringstiltaket (kvalifisering i arbeidsmarkedsbedrift) og det varige lønns-tilskuddstiltaket (tilrettelagt arbeid i arbeidsmarkedsbedrift). Respondentene fra etaten vurderer at kvaliteten er best i tiltaket varig tilrettelagt arbeid.

Studien viser også at de aller fleste som er spurt mener at innføringen av EQUASS har bedret kvaliteten på tjenestene i skjermet sektor. Gjennom sertifiseringsprosessen har det skjedd en bevisstgjøring i bedriftene. Det er etablert bedre rutiner og dokumentasjon for oppfølging av tiltaksdeltakerne.

4.4.3 Kompetanseutvikling

Økt bruk av ordinært arbeidsliv i tiltaksarbeidet krever god kompetanse både i arbeids- og velferdsforvaltningen og hos tiltaksleverandører som tilbyr arbeidsrettede tjenester.

Det er behov for en kompetanse som skal komme både arbeidssøkeren og virksomhetene til gode gjennom bistand fra en veileder eller jobbtilrettelegger, enten ansatt ved NAV-kontoret eller

hos en tiltaksarrangør. Målet er å sikre hensiktsmessig oppfølging både i en første fase hvor man skal begynne i en jobb og inkluderes i et arbeidsfellesskap og senere i jobbkarrieren. Det krever kompetanse i å veilede bruker, motivere, sikre rask utplassering, samarbeide med arbeidsgiver og drive oppfølging og veiledning før problemer ev. oppstår på arbeidsplassen.

Veileder eller tilrettelegger må kunne utnytte mulighetene for ulike former for oppfølging og tilrettelegging, mobilisere bistand fra arbeidskollegaer, samt gi faglig støtte og råd til både arbeidsgiver og bruker.

I arbeidet med å utvikle inkluderingskompetanse har arbeids- og velferdsforvaltningen behov for ekstern bistand. Arbeids- og velferdsdirektoratet har derfor innledet et samarbeid med universiteter og høyskoler. Etter hvert har mange akademiske miljøer vist interesse for et nærmere samarbeid med etaten.

Arbeids- og velferdsforvaltningens eget kompetansearbeid og utdanningsinstitusjonenes formaliserte utdanningstilbud kan supplere hverandre. Ambisjonen er å opprette to til fire universitets- og høyskolemiljøer som på bredt grunnlag opparbeider seg kunnskap om arbeids- og velferdsforvaltningen og dens oppgaver, og som kan tilby relevant etterutdanning og iverksette forskning på etatens ansvarsområder.

4.4.4 Pågående forsøk på oppfølgings- og formidlingsområdet

Tidligere undersøkelser har vist at det er behov for å utvikle og forbedre oppfølgings- og formidlingstjenestene i regi av Arbeids- og velferdsetaten. Dette er kompetansebaserte tjenester hvor det blant annet må stilles tydelige krav til utformingen og innholdet i tjenestene og krav til kunnskap om arbeidsmarkedet. Ved siden av det fortløpende kvalitetsarbeidet som etaten selv driver, skjer det også et viktig utviklingsarbeid knyttet til ulike igangsatte forsøk.

Den løpende forsøksvirksomheten er kombinert med en systematisk og målrettet forskningsinnsats. Skal vi lykkes med å inkludere flere i arbeidslivet, må kunnskapen om hva som virker styrkes. Kunnskapen skal danne grunnlag for å utforme de arbeidsrettede tiltakene på en bedre og mer målrettet måte. Innenfor blant annet oppfølgingsområdet er det utviklet internasjonale kvalitetsstandarder og krav til hvordan tjenesten skal utformes. Dette er standarder som nå prøves ut i ulike forsøk. Nedenfor oppsummeres dette forsøksarbeidet.

⁶ H. Gjertsen, C. Høyvik og T. Olsen, «Kvalitet er jo det vi gjør i hverdagen». NF-rapport nr. 5, 2014.

Forsøk med individuell jobbstøtte eller jobbmestrende oppfølging

Arbeids- og velferdsdirektoratet og Helsedirektoratet gjennomførte en rekke oppfølgings- og formidlingsforsøk for personer med psykiske lidelser i perioden 2009 til 2013 som ledd i Nasjonal strategiplan for arbeid og psykisk helse. Metoden som ble brukt, tok utgangspunkt i at en jobbkonsulent ansatt eller engasjert av Arbeids- og velferdsetaten, formidlet brukeren raskt til en jobb på ordinære vilkår med systematisk oppfølging av arbeidstakeren og arbeidsgiver etter behov. Metoden kalles *individuell jobbstøtte* (Individual Placement and Support, forkortet IPS).

Senter for jobbmestring ble etablert i seks fylker for ved hjelp av metoden å bistå personer med lettere psykiske lidelser til å opprettholde eller oppnå arbeidsdeltakelse. Lettere psykiske lidelser er en av de viktigste årsakene til sykefravær, langtidsbruk av trygdeytelser og tapte arbeidsår. Tjenestene fra Senter for jobbmestring ble tilbudt både personer som sto uten arbeid, sykmeldte og personer som sto i fare for å bli sykmeldt.

Forsøkene ble utformet slik at effekten kunne beregnes som forskjellen i senere arbeidstilknytning mellom dem som fikk tiltaket og en kontrollgruppe som ikke fikk det. Effekten var klart størst for deltakere som hadde vært lenge ute av arbeidslivet, og for mottakere av arbeidsavklaringspenger og uførepensjon, altså sentrale målgrupper for arbeidsmarkedstiltak. For disse var sannsynligheten for å være i jobb etter ett år med oppfølging fra Senter for jobbmestring dobbelt så stor (24 pst. mot 12 pst.) som for dem som fikk andre tiltak, og forskjellen ser ut til å øke. 18 måneder etter avsluttet tiltak var forskjellen økt til 28 pst. For sykmeldte var det ingen samlet effekt.⁷ For personer med arbeidsavklaringspenger var tiltaket samfunnsøkonomisk lønnsomt med en gjennomsnittlig årlig gevinst på 4,7 mill. kroner fordelt på 240 personer i deltakergruppen.

Forsøk med *jobbmestrende oppfølging* brukte den samme metoden i seks andre prosjektfylker, men med en målgruppe som besto av personer med mer alvorlige og langvarige sinnslidelser. Resultatene samsvarte med erfaringene fra Senter for jobbmestring. For gruppen som deltok i jobbmestrende oppfølging og sto lengst unna arbeidsmarkedet, var forbedringen av sjansen for å være i ordinært arbeid ved avslutningen av tiltaket 32 prosentpoeng (fra 17 pst. til 49 pst.) mot 3 pro-

sentpoeng for kontrollgruppen (fra 23 pst. til 26 pst.). Et stort flertall, 82 pst. av deltakergruppen, var i en eller annen form for arbeid eller aktivitet.⁸ Man tenker seg ofte at denne gruppen er sårbar for de belastninger arbeid kan føre med seg, men de fikk også færre symptomer, noe som kan ses på som uttrykk for bedre helse.

I slutten av 2012 ble det i åtte fylker startet nye forsøk med individuell jobbstøtte organisert som samarbeid mellom spesialisthelsetjenesten, hovedsakelig distriktpsikiatriske sentre, primærhelsetjenesten og lokale NAV-kontor for å høste bredere erfaring med organiseringen og gjennomføringen av denne type tjenester. Seks av forsøkene er lagt opp som randomiserte, kontrollerte forsøk.

En oppsummering fra 2011 viste at individuell jobbstøtte ga raskere overgang til jobb og bedre helse for personer med alvorlige psykiske lidelser enn det andre arbeidsmarkedstiltak gjorde, uansett deltakernes sosiale og demografiske bakgrunn, sykdomsbilde eller arbeidstilknytning.⁹

Resultatene fra disse forsøkene i Norge understøttes av erfaringer fra andre land.

Forsøk med «Supported Employment»

Det er iverksatt et forsøk med oppfølgingsmetoden som går under betegnelsen Supported Employment. Formålet med forsøket er å kartlegge om individuell oppfølging basert på tydelige kvalitetskrav fører til at flere personer med nedsett arbeidsevne får eller beholder arbeid i ordinært arbeidsliv, sammenliknet med oppfølgingstiltak hvor det ikke er satt tilsvarende klare krav til standardiserte kvalitetskriterier.

Målgruppen for forsøket er personer med nedsett arbeidsevne som har behov for formidlings- og oppfølgingsbistand for å komme i ordinært lønnet arbeid. I forsøket med Supported Employment skal deltakerne få arbeidsrettet bistand av en jobbspesialist. Jobbspesialisten skal gi oppfølging til deltakerne også etter ansettelse samt nødvendig støtte til arbeidsgiver og kollegaer.

Forsøket ble iverksatt første halvår 2014 og skal ha en varighet på fire år. Det gjennomføres i fylkene Akershus, Buskerud, Oppland, Aust-Agder, Rogaland, Møre og Romsdal og Nordland.

⁸ Helsedirektoratet, *Forsknings- og utviklingsprosjektet Jobbmestrende oppfølging (JMO). Kognitiv atferdsterapi og kognitiv trening i arbeidsrehabilitering for personer med alvorlig psykisk lidelse*. Oslo, 2013.

⁹ K. Campbell, G. Bond og R. Drake, «Who benefits from supported employment: A meta-analytic study.» *Schizophrenia Bulletin* 37(2) pp. 370-380.

⁷ UniHelse Bergen, *Effektevaluering av Senter for Jobbmestring*. Sluttrapport 2013.

Forsøket er lagt til rette som et randomisert, kontrollert forsøk og effektevaluertes. Frischsenteret er tildelt evalueringsoppdraget.

Forsøk med utvidet ansvar for avklaring og oppfølging i Arbeids- og velferdsetaten

I 2013 ble det iverksatt et forsøk med avklaring og oppfølging internt i Arbeids- og velferdsetaten. Målet med forsøket er å prøve ut og vurdere nærmere om deler av avklarings- og oppfølgingstjenestene som nå kjøpes av ulike tiltaksleverandører, kan utføres rimeligere og mer effektivt av etaten selv.

Den bistanden Arbeids- og velferdsetaten yter i forsøket, innebærer en mer omfattende avklarings- og oppfølgingsbistand enn innsatsen som gis gjennom etatens ordinære arbeid.

Forsøket omfatter fem fylker med to NAV-kontor i hvert fylke, hvorav det ene er forsøkskontor og det andre er kontrollkontor. Forsøket skal gå fram til utgangen av 2015.

Arbeidsforskningsinstituttet (AFI) er tildelt oppdraget med å evaluere forsøket. Evalueringen skal gi en beskrivelse av gjennomføringen av forsøket og kartlegge resultater, herunder forsøksvis måle om Arbeids- og velferdsetaten kan få flere i arbeid enn om de samme ressursene hadde blitt brukt til å kjøpe tjenestene fra eksterne tiltaksleverandører.

Forsøk med resultatbasert finansiering av formidlingsrettet bistand

I Norge er det tidligere gjennomført enkelte forsøk med alternative finansieringsmodeller for arbeidsrettede tiltak. Det første forsøket startet opp i 2002, og innbefattet bruk av bonusfinansiering i formidlingstiltak, jobbklubb og et tiltak for personer på ventestønad. Evalueringen av disse forsøkene viste ingen effekt av finansieringsmodellene i forsøkene. En mulig forklaring på at bonusfinansieringen ikke ga forventede resultater, kan være at bonusutbetalingene var for små.¹⁰

Et forsøk med innføring av to nye finansieringsmodeller for oppfølgingstiltaket arbeid med bistand startet opp i 2008 og ble avsluttet i 2011. Begge modellene inneholdt et system med resultatbonus for tiltaksarrangør ved formidling til

ordinært arbeid. Evalueringen av forsøket konkluderte blant annet med at finansieringsmodellene ga svake effekter, og at dette kunne skyldes at en relativt liten del av finansieringen var resultatbasert.¹¹

Noe av bakgrunnen for å etablere et nytt forsøk med resultatbasert finansiering av formidlingsrettet bistand, er å prøve ut en mer rendyrket form for resultatbasert finansiering enn hva som har vært tilfellet tidligere. Målet med forsøket er å se om økonomiske insentiver får tiltaksarrangører til å yte en ekstra innsats som kan bidra til at flere arbeidssøkere kommer i arbeid, sammenliknet med en ordinær modell for tiltaksfinansiering hvor prisen på tjenesten ikke påvirkes av oppnådd resultat.

Forsøket ble iverksatt andre halvår 2013. Målgruppen er personer med nedsatt arbeidsevne. Forsøket er hjemlet i en egen forskrift. Det er satt i gang en kartlegging av iverksettingen og gjennomføringen av den første fasen av forsøket. Kartleggingen omfatter både tiltaksarrangørene, NAV-kontorene og NAV-fylkene som deltar i forsøket. PROBA samfunnsanalyse er tildelt oppdraget.

Forsøk med arbeidsavklaringspenger som lønnstilskudd

Gjennom dette forsøket er målet å undersøke om overgangen til jobb øker ved å bruke lønnstilskudd kombinert med utvidet oppfølging av arbeidstaker og arbeidsgiver og utvidet adgang til midlertidig ansettelse. I motsetning til ordinær bruk av lønnstilskudd gjør dette forsøket det mulig å tilby lønnstilskudd i midlertidig stilling i inntil tre år. Arbeidsgiver og kandidat kan få utvidet rådgivning og veiledning fra Arbeids- og velferdsetaten både før, underveis og i etterkant av en ansettelse. Forsøksordningen tilbyr videre arbeidsgiver en fast lønnsrefusjon på 40 pst. av lønnsutgiftene. Unge mottakere av arbeidsavklaringspenger skal prioriteres i forsøket.

Forsøket ble iverksatt første halvår 2013 og skal ha en varighet på fire år og er hjemlet i en egen forskrift. Forsøket gjennomføres i fylkene Østfold, Oslo, Vest-Agder, Hordaland og Troms. Det er Arbeidsforskningsinstituttet (AFI) sammen med PROBA samfunnsanalyse som er tildelt oppdraget med å evaluere forsøket.

¹⁰ T.E. Lunder, K. Løyland, G. Møller og J. Sannes, *Evaluering av nye finansieringsformer i Aetat*. Rapport nr. 225/2005. Telemarksforskning, Bø.

¹¹ Econ Pöyry og Proba samfunnsanalyse, *Alternative finansieringsformer for Arbeid med bistand*. Econ-rapport 2010-068.

4.5 Arbeidsmarkedstiltakenes effekt

Erfaringer fra bruk av tiltak i Norge og andre land viser at mange tiltak kan ha en positiv effekt på deltakernes sysselsettingssituasjon, men effekten er ofte relativt moderat og varierer med tiltaks-type og målgruppe. Effekten er gjennomgående størst for personer som står lengst unna arbeidsmarkedet, som personer med nedsatt arbeidsevne. Enkelte evalueringer viser at bruk av arbeidsmarkedstiltak kan ha en klar samfunnsøkonomisk gevinst. OECD anbefaler sine medlemsland å satse på arbeidsmarkedstiltak for å fremme mobilitet i arbeidsmarkedet, gi opplæring og arbeidserfaring og forhindre at arbeidssøkere faller ut av arbeidsstyrken.¹²

Evalueringresultatene gir et nyttig grunnlag for å kunne innrette tiltaksinnsatsen mot de mest effektive tiltakene. Ved bruk av ulike studier er det viktig å være oppmerksom på at tiltakene kan ha ulike formål og innretning, og at ikke alle tiltak har til hensikt å få deltakerne direkte over i jobb. Det finnes for eksempel tiltak som har et rent avklarende formål. Andre tiltak skal sikre deltakerne en varig tilrettelagt arbeidsplass i et skjermet arbeidsmiljø eller et varig arbeid i ordinært arbeidsliv ved hjelp av lønnstilskudd. Det vil også, for eksempel for nykommere på arbeidsmarkedet med liten eller ingen arbeidserfaring, kunne være behov for tiltaksplasser som kartlegger den enkeltes arbeidsevne, gir arbeidstrening, sosial trening, veiledning og motivasjon. Det er formål som må ivaretas innenfor den samlede tiltaksporteføljen.

Noen tiltak, som arbeidspraksis, kan dessuten ha *flere ulike formål*. Formidling til jobb er et av målene, men tiltaket brukes også for å avklare eller prøve ut deltakernes arbeidsevne. Arbeidspraksis er derfor et arbeidsmarkedstiltak som ikke bare kan måles ut fra hvor mange som kommer i arbeid like etter at tiltaket er avsluttet. Det er viktig å følge med på om slike arbeidsforberedende tiltak bidrar til bedre jobbsjanser på litt lengre sikt. Arbeidspraksis er samtidig et eksempel på et tiltak som kan målrettes bedre enn hva som er tilfellet i dag. Målet er å få flere deltakere over i ordinært arbeid.

4.5.1 Effekt av tiltak i skjermede virksomheter

Det er en gjennomgående erfaring fra Norge og andre land at arbeidsmarkedstiltak på ordinære arbeidsplasser gir bedre sjanse for å komme i fast

jobb enn det tiltaksplasser i skjermede virksomheter gir. Frisch-senteret har nylig bekreftet dette i en analyse som omfattet 350 000 personer med nedsatt arbeidsevne som var brukere av arbeidsrettede tiltak i perioden 1996 til 2005.¹³ Resultatet kan enkelt oppsummeres med at tiltak «innenfor» virket bedre enn tiltak «utenfor»: Tiltak i vanlige bedrifter og utdanning i det ordinære utdanningssystemet var de mest effektive tiltakene for å få personer ut i jobb. Tiltak i et skjermet arbeidsmiljø og kortere arbeidsmarkedskurs var mindre effektive. Rekrutteringen av deltakere til tiltakene var selvsagt ikke tilfeldig. Noen tiltak hadde deltakere med mindre utfordringer enn det andre tiltak hadde. Analysen tok hensyn til disse ulikhetene.

Frisch-senteret skiller mellom fire hovedstrategier som NAV-kontorene bruker i attføringsarbeidet:

- tiltak i ordinære virksomheter, lønnstilskudd, oppfølgingstiltak mv.
- tiltak i skjermede virksomheter
- kvalifisering i det ordinære utdanningssystemet
- kortvarige og målrettede kurs (AMO-kurs)

Frisch-senteret finner at den første strategien ga best effekt. Strategien med bruk av tiltak innenfor det ordinære utdanningssystemet ga også effekt på overgang til arbeid etter at utdanningen var ferdig, selv om man tar hensyn til at utdanning vanligvis tar lengre tid enn andre tiltak, noe som medfører en viss risiko for innlåsing.

Strategier som bygget på tiltak i skjermede virksomheter eller arbeidsmarkedskurs, ga ikke like stor overgang til arbeid. I denne analysen er konklusjonen at deltakelse i skjermede tiltak samlet sett reduserte sjansene for å komme i en ordinær jobb etter at tiltaket var ferdig.

Westlie kom til en liknende konklusjon med utgangspunkt i norske data om tiltak for personer med nedsatt arbeidsevne. Arbeidsmarkedstiltakene som lå nærmest arbeidslivet ved at tiltaksplassene liknet ordinære jobber, hadde gjennomgående positiv effekt selv om det var forskjeller mellom ulike tiltak.¹⁴

En effektevaluering av arbeidspraksis i skjermet virksomhet (APS) bekrefter dette funnet.¹⁵ Overgangen fra APS til arbeid var noe dårligere enn den ville ha vært om deltakerne ikke hadde

¹² OECD, *Employment Outlook*. Paris, 2014.

¹³ S. Markussen og K. Røed, «The Impacts of Vocational Rehabilitation», IZA discussion paper no. 7892. Forschungsinstitut zur Zukunft der Arbeit (IZA), 2014.

¹⁴ L. Westlie, *The Long-term Impacts of Vocational Rehabilitation*. Memorandum 25, Økonomisk Institutt, Universitet i Oslo, 2008.

deltatt på tiltak. Tiltaket så imidlertid ut til å gi mer stabile ansettelsesforhold for dem som kom i jobb.

Man kan konkludere med at evalueringene vi har av tiltakene i skjermet sektor, ikke tegner et positivt bilde. Effektene på overgang til jobb har vært svake, kanskje også negative. Det bekrefter bildet man får fra forskning i andre land. Det må likevel understrekes at vi på dette området har få undersøkelser og analyser som går i dybden på virkningen av bestemte tiltakstyper.

4.5.2 Virkninger av lønnstilskudd i ordinær virksomhet

Lønnstilskudd er en økonomisk støtte til arbeidsgiver der den ansatte har ordinære lønns- og arbeidsvilkår. I europeiske land finnes ulike varianter av lønnstilskuddsordninger, både ordninger som er rettet mot brede målgrupper, særlig ulike aldersgrupper som betraktes som utsatte, og mer individuelt tilpassede ordninger. Tilskuddene kan komme i ulike former, som tilskudd i forbindelse med hver lønnsutbetaling, som et større tilskudd ved oppstart eller etter en viss tid i jobb. Ulike former for skattelette, som redusert arbeidsgiveravgift, kan virke på samme måten som lønnstilskudd for brede målgrupper, for eksempel for bestemte aldersgrupper eller for personer i bestemte regioner.

I Norge skilles det mellom varige lønnstilskudd og lønnstilskudd med begrenset, midlertidig varighet. Hensikten med varige lønnstilskudd er å kompensere arbeidsgiveren for den reduserte produktiviteten som en varig nedsatt arbeidsevne medfører. Midlertidige eller tidsbegrensede lønnstilskudd skal kompensere for lavere produktivitet i en tilpasnings- og opplæringsfase. I praksis kan tilskuddet også inneholde et insentiv til å ansette en person som en potensiell arbeidsgiver er usikker på produktiviteten til, altså et slags risikotillegg. Både varige og midlertidige lønnstilskudd kan gis til arbeidssøkere med nedsatt arbeidsevne. For ledige uten nedsatt arbeidsevne kan det bare innvilges et midlertidig lønnstilskudd.

For lønnstilskudd og arbeidsmarkedstiltak generelt kan man skille mellom:

- effekter på sannsynligheten for jobb som følge av tiltaket

- samlede kostnads-, nytte- og sysselsettingsvirkninger av tiltaksbruken

Arbidsmarkedstiltakene skal gi arbeidssøkeren bedre sjanse til å få et høvelig arbeid etter tiltaket og deretter bistand til å beholde det. Lønnstilskudd kan bidra til dette ved å redusere kostnader og risiko for arbeidsgiver ved å tilsette arbeidssøkeren slik at de får prøvd ut produktiviteten til den ansatte.

Når det gjelder lønnstilskudd, har den samlede sysselsettingseffekten fått spesiell oppmerksomhet fordi lønnstilskudd er et inngrep i markedet i form av subsidierte lønnsutgifter. I en situasjon med udekket etterspørsel etter arbeidskraft, kan tilskuddet bidra til økt samlet sysselsetting og produksjon ved at arbeidsgivere tar inn ledig arbeidskraft som følge av at ansettelsesrisikoen er redusert. Men ordningen kan innebære en fare for å subsidiere arbeidskraft som ville fått jobb uavhengig av lønnstilskuddet. Tilskuddet kan også føre til at tiltaksdeltakere ansettes framfor ordinær arbeidskraft slik at den sistnevnte fortrenges fra arbeidsmarkedet.

Effekter på sannsynligheten for å komme i jobb ved bruk av midlertidig lønnstilskudd

I to bredt anlagte analyser med resultater fra evalueringsforskning i et stort antall land ble det kontrollert både for egenskaper ved evalueringene og for egenskaper ved landene der evalueringene var gjort.¹⁶ Lønnstilskudd hadde en gjennomgående positiv effekt på jobbsjansene til tiltaksdeltakerne, varighet av jobb og jobbkvalitet (lønn), så sant tiltakene var gjennomført i privat sektor. Det var ingen effekt av lønnstilskudd i offentlig sektor. Disse effektene, også forskjellen mellom privat og offentlig sektor, bekreftes i en dansk analyse av resultater fra Danmark og flere andre land.¹⁷

Frischsenteret har sammenliknet effektene av ulike attføringstiltak med start i perioden 1994 til 2003. Av tiltakene de sammenliknet effektene av, kom lønnstilskudd best ut, foran utdanning og andre tiltak både i form av høyere jobbsannsynlighet og høyere lønn. Effekten av lønnstilskudd var særlig sterk for personer med psykiske lidelser.

¹⁵ L. Westlie, *Norwegian Vocational Rehabilitation Programs: Improving Employability and Preventing Disability?* Memorandum 24, Økonomisk Institutt, Universitet i Oslo, 2008.

¹⁶ D. Card, J. Kluve, A. Weber, «Active labour market policy evaluations: a meta-analysis.» *The Economic Journal*, nr. 120, 2010. J. Kluge, «The effectiveness of European active labor market programs» i *Labour Economics* 17, 2010, pp. 904-918.

¹⁷ M. Rosholm og M. Svarer, *Effekter av virksomhedsrettet aktivering i den aktive arbeidsmarkedspolitik.* København, Arbejdsmarkedsstyrelsen, 2011.

Lønnstilskudd ga også det største bidraget når man sammenholdt tiltakets kostnader med tiltakets nytte.¹⁸ I en analyse fra Telemarksforskning beskrives kjeder av tiltak. Resultatene bekrefter at lønnstilskudd kan være spesielt gunstig for personer med psykiske lidelser.¹⁹

Også i Sverige viser forskningen at lønnstilskudd har gitt positive effekter med hensyn både til jobbsjans og lønn.²⁰ Der viste det seg at fast ansettelse som regel kom i forbindelse med eller like før avsluttet tiltaksperiode. Det bekreftes av en norsk analyse av effekter av tiltak for ungdom som sluttet på videregående opplæring uten å fullføre, som viser at lønnstilskudd hadde en meget sterk effekt ved avslutning av tiltaket.²¹

En tysk forskergruppe evaluerte effekten av lønnstilskudd for langtidsledige med tilleggsproblemer som også hadde forsøkt andre aktiverings tiltak, altså for personer som sto relativt langt fra arbeidslivet.²² I denne evalueringen fant man på kort sikt svake resultater, men sterkere etter at lønnstilskuddet ble fulgt opp med et bredere sett av individuelt tilpassede tiltak. Dette er et viktig resultat siden det viste at kombinasjoner av lønnstilskudd og andre tiltak kan gi effekt der mye annet har vært prøvd før.

En annen tysk undersøkelse sammenliknet effekten av lønnstilskudd med yrkesutdanning som tiltak.²³ Her fant forskerne at de som hadde lønnstilskudd fikk best nytte av tiltaket på kort sikt. Dette var forventet siden utdanning nødvendigvis tar noe tid, men på lang sikt hadde de to gruppene like høy sysselsetting. I sum var lønnstilskudd altså mer effektivt. Konklusjonen viste med andre ord også at opplæring i jobb var like høyt verdsatt av arbeidsgiverne som formell utdanning for arbeidsledige uten fullført yrkesut-

danning. Dette er et interessant funn fordi det viser at arbeidserfaring gjennom lønnstilskudd kan være et alternativ til egne opplæringsopplegg.

Oppsummert kan man si at erfaringer fra Norge og andre land viser at midlertidige lønnstilskudd har positiv effekt på den enkeltes jobbsjans og lønn etter gjennomført tiltak. Bruk av lønnstilskudd i ordinære virksomheter kan også være samfunnsøkonomisk lønnsomt. Andre lands erfaring er at midlertidige lønnstilskuddsordninger virker best i privat sektor. For Norges del vet vi for lite til å konkludere sikkert på dette punktet siden de norske analysene vi har ikke skiller mellom offentlig og privat sektor.

Det er holdepunkter for å anta at lønnstilskudd kan ha spesielt god effekt for personer med psykiske lidelser. Det er også forskning som finner at lønnstilskudd i kombinasjon med andre tiltak kan ha virkning til og med for personer som har gjennomgått mange runder med tiltak uten å lykkes med å komme i jobb. Når lønnstilskudd vurderes opp mot andre tiltak, kan det også være aktuelt å se det som et alternativ til opplæringstiltak og utdanning.

Samlede kostnads- og sysselsettingsvirkninger av lønnstilskudd

Den norske erfaringen er at lønnstilskudd lønner seg etter at kostnadene direkte forbundet med tiltaket er tatt hensyn til. Det er hovedkonklusjonen i Westlies analyse av attføringsinnsatsen. Funnet ligger fast hvis man tar utgangspunkt i de samlede verdiene av det tiltaksdeltakerne produserer under og etter tiltaket og kostnadene forbundet med tiltaket. Det er likevel noen usikkerhetsmomenter.

En virkning som det er vanskelig å måle, er at noen som har fått lønnstilskudd, kanskje kunne ha fått vanlig ansettelse uten eller med lavere lønnstilskudd. Det betyr at det foreligger en risiko for *kostnadsoverveltning* fra arbeidsgiver til staten ved at noe som burde være en del av arbeidsgiveres ordinære lønnsutgifter, betales gjennom lønnstilskudd.

Departementet er ikke kjent med norsk empirisk forskning som har forsøkt å måle omfanget av kostnadsoverveltning ved bruk av lønnstilskudd eller andre former for subsidiering av arbeidskraft. Kostnadsoverveltning er blitt påvist i to svenske ordninger ved bruk av redusert arbeidsgiveravgift for unge arbeidssøkere.²⁴ Redusert arbeidsgiveravgift er en generell og lite treffsikker ordning. Risikoen for kostnadsoverveltning er større i slike brede ordninger enn i målrettede og

¹⁸ L. Westlie, *The Long-term Impacts of Vocational Rehabilitation*. Memorandum 25, Økonomisk Institutt, Universitet i Oslo, 2008.

¹⁹ G. Møller, *Yrkeshemmede med psykiske lidelser – Tiltaksbruk og effekter*. Arbeidsrapport nr. 6, Telemarksforskning-Bø, 2005.

²⁰ A. Forslund og J. Vikström, *Arbetsmarknadspolitikens effekter på sysselsättning och arbetslöshet – en översikt*. IFAU-rapport nr. 7, 2011.

²¹ K. von Simson, «Veier til jobb for ungdom uten fullført videregående opplæring: Kan vikarbyråer og arbeidsmarkedstiltak lette overgangen fra utdanning til arbeidsliv?» Søkelys på arbeidslivet nr. 1. Oslo, Institutt for samfunnsforskning, 2012.

²² K. Dengler, K. Hohmeyer, A. Moczall, J. Wolff, «Intensified activation for disadvantaged welfare recipients in Germany: does it work?» i *International Journal of Sociology and Social Policy* Vol. 33 No. 5/6, 2013, pp. 289-308.

²³ R. Neubäumer, «Bringing the unemployed back to work in Germany: training programs or wage subsidies?» i *International Journal of Manpower* Vol. 33 No. 2, 2012, pp. 159-177.

individbaserte ordninger som lønnstilskudd. Risikoen for uønsket bruk av lønnstilskuddsordninger avhenger av hvordan tiltaket reguleres i blant annet forskrifter og retningslinjer og forvaltes av Arbeids- og velferdsetaten. Hvis det for eksempel gis en omfattende adgang til å bruke lønnstilskudd overfor personer som allerede er ansatt, vil faren for kostnadsoverveltning kunne øke.

Fortrengning kan være en annen uønsket effekt av lønnstilskudd. Det betyr at en person med lønnstilskudd kan bli ansatt i virksomheten i stedet for en ordinær ansettelse av en annen arbeidssøker. Det finnes noe forskningsmessig belegg for at slik fortrengning skjer (Forsslund og Vikström, 2011). Den samlede sysselsettingsgevinsten kan derfor bli noe mindre enn den individuelle effekten man kan måle ved effektevalueringer.

Det begrensede omfanget av bruken av lønnstilskudd på det norske arbeidsmarkedet tilsier imidlertid at fortrengnings- og kostnadsoverveltningproblemer ikke skal overdrives. Den sterke individuelle effekten av lønnstilskudd sammenliknet med andre arbeidsmarkedstiltak er et argument for å satse mer på dette tiltaket framover.

Lønnstilskudd fordeler byrdene ved arbeidsløshet ved at personer med nedsatt arbeidsevne får en mulighet til å konkurrere om jobber med personer som har bedre sjanser på arbeidsmarkedet. På den måten blir det færre som lever av varige, offentlige ytelser. Lønnstilskudd som er innrettet mot personer som står utenfor arbeidsmarkedet kan føre til at oppgaver blir utført som ellers ikke ville blitt gjort. Skal målet om å få flere i arbeid og færre på stønad bli nådd, må antall jobber i samfunnet økes. Lønnstilskudd gjør det lønnsomt for arbeidsgivere å ansette personer som det ellers ikke er lønnsomt å ansette fordi deres arbeidsevne ligger under gjennomsnittet.

Dersom bruk av lønnstilskudd kompenserer for den reduserte produktiviteten som den nedsatte arbeidsevnen medfører i et bestemt arbeid, vil flere kunne konkurrere om jobber med den arbeidsevnen de har, og bidra til at arbeidstilbudet utvides. I en situasjon med svak etterspørsel etter den aktuelle typen arbeidskraft, vil en slik utvidelse av arbeidstilbudet kunne ha liten sysselsettingseffekt og dermed liten økonomisk betydning. Den generelle erfaringen er imidlertid at tilfanget av jobber på lang sikt vokser med et økende

arbeidstilbud. I så fall vil bruk av lønnstilskudd påvirke jobbdannelsen i positiv retning.

4.5.3 Erfaringer med arbeidspraksis i ordinær virksomhet

Arbeidspraksis i ordinær virksomhet, heretter kalt arbeidspraksis, er ment som en introduksjon til arbeidslivet. Nykommere på arbeidsmarkedet, blant andre ungdom og innvandrere, er derfor aktuelle brukergrupper. Arbeidspraksis kan inngå som ett ledd i en kjede av tiltak, for eksempel før eller etter opplæring. Tiltaket kan også brukes der det er tvil om en videre satsing på tiltak kan ha noe for seg i forbindelse med søknad om uførepensjon, eller som en avklaring der det er tvil om søkeren har bistandsbehov eller ikke. Arbeidspraksistiltaket dekker derfor mange ulike formål og behov.

Arbeidspraksis skiller seg fra lønnstilskudd ved at det ikke foreligger en arbeidsavtale mellom tiltaksdeltaker og arbeidsgiver. Deltakeren får ikke lønn, men mottar en offentlig ytelse som er aktuell for vedkommendes situasjon, vanligvis arbeidsavklaringspenger eller tiltakspenger. En praksisplass er enklere å etablere for både arbeidsgiver og Arbeids- og velferdsetaten enn for eksempel en lønnstilskuddsplass.

Arbeidspraksis kan tenkes å ha ulike positive virkninger:

- Tiltaksdeltakeren får sosial kontakt i arbeidstiden og unngår dermed sosial isolasjon og redusert psykiske helse som følge av det.
- Tiltaksdeltakeren får anledning til å lære seg spesifikke arbeidsoppgaver.
- Tiltaksdeltakeren lærer seg å være en del av et arbeidsfellesskap.
- Tiltaksdeltakeren får prøve om dette er en type jobb som passer.
- Tiltaksdeltakeren får anledning til å vise den aktuelle arbeidsgiveren at han eller hun behersker jobben og ev. er verd å ansette hvis det blir en jobb ledig.
- Tiltaksdeltakeren får ved søknad på jobb etter tiltaket et punkt på CV-en som viser at han eller hun har vært i jobb, og dermed også en referanse som kan brukes ved vurdering av ansettelse.

Deltakelse på tiltak er også et aktivitetskrav for stønadsmottakere. Stilt overfor et slikt krav vil noen anstrenge seg mer for å komme i jobb eller utdanning på egen hånd. En slik generell *motivasjonseffekt* av tiltaket er ikke målt i Norge, men i

²⁴ L. Liljeberg, A. Sjögren, J. Vikström, *Leder nystartjobben til högre sysselsättning?* IFAU-rapport 2012:6. J. Egebark, N. Kaunitz, *Do payroll tax cuts raise youth employment?* IFAU working paper 2013:27.

andre land har denne effekten vist seg å være betydelig.

Det finnes flere evalueringer av arbeidspraksis fra Norge som kun ser på om tiltaket øker sannsynligheten for overgang til arbeid. En evaluering i 2010 av arbeidspraksis for innvandrere fant ingen slik effekt.²⁵ En evaluering av tiltak for sosialhjelpsmottakere i 2005 fant heller ingen effekt av arbeidspraksis for denne gruppen.²⁶

I en evaluering av tiltak for unge som hadde falt ut av videregående opplæring, fant forskeren negative effekter ved at tiltaket ikke hadde en påviselig sysselsettingseffekt, samtidig som det forelå en innlåsningseffekt som følge av at de unge ikke søkte etter ordinært arbeid i tiltaksperioden.²⁷ Arbeidspraksis har ikke alltid overgang til jobb som sitt primære mål, men den siste analysen hadde en oppfølgingstid på flere år slik at eventuelle positive bidrag i sammenheng med senere karriere trolig ville ha blitt fanget opp.

Danmark har hatt en ordning med arbeidspraksis som likner den norske, og evalueringene har gitt omtrent samme resultat. En evaluering i 2003 fant at arbeidspraksis hadde en svak positiv effekt for danske sosialhjelpsmottakere.²⁸ En evaluering i 2006²⁹ fant svakere effekt av arbeidspraksis sammenlignet med andre tiltak for sosialhjelpsmottakere.³⁰

En mulig forklaring på de svake effektene av arbeidspraksis kan være at tiltaksdeltakerne blir satt til jobber som oppleves som unødvendige og overflødige, eller at de jobber med noe de burde hatt lønn for. En kvalitativ undersøkelse fra Fafo framhever at tiltaket for noen virker lite motiverende, og at enkelte deltakere har følt seg utnyttet som gratis arbeidskraft, særlig ved gjentatt bruk av arbeidspraksis som ikke fører fram til ordinært jobb. Mange og korte praksisperioder vurderes

kanskje ikke som positivt av potensielle arbeidsgivere.³¹

En annen type forklaring på tiltakets resultater kan ha sammenheng med hvordan dette forvaltes og hvordan deltakere følges opp av Arbeids- og velferdsetaten. Arbeidsgiver har ingen forpliktelser overfor deltakerne når tiltaksperioden tar slutt. Arbeidspraksis er også et mye brukt arbeidsmarkedstiltak fordi det både er rimelig og enkelt å ta i bruk. Det kan gi en risiko for at tiltaket brukes for ukritisk og at personer som burde ha hatt andre tiltak, eller som ville ha klart seg bedre uten, blir tilbudt arbeidspraksis.

En ressursundersøkelse i arbeids- og velferdsforvaltningen viser at hver enkelt saksbehandler kan ha svært mange brukere å følge opp slik at det blir liten tid til hver enkelt.³² Det er store variasjoner mellom kontorene, og ved kontorer med høy arbeidsbelastning er det trolig lite rom for oppfølging av personer i arbeidspraksis. Arbeids- og velferdsetaten kan i slike tilfeller ha mangelfull kjennskap til arbeidssituasjonen og gjennomføringen av opplæringsplaner og andre forhold som kan være relevante i vurderingen av behovet for oppfølging eller annen innsats. Dette kan redusere muligheten for overgang til fast ansettelse.

Det kan imidlertid ikke avvises at det foreligger en motivasjonseffekt ved at det gjennom tiltaket stilles aktivitetskrav til blant annet unge arbeidssøkere, selv om dette ikke er blitt målt i de refererte undersøkelsene. Denne effekten er dokumentert i andre land, og den kan skyldes at arbeidssøkere blir mer aktive med å finne seg en jobb når de får et tilbud om å delta i tiltak.

4.6 Flere og bedre tiltaksplasser i ordinært arbeidsliv

Regjeringen går inn for å styrke bruken av ordinære virksomheter som arena for den arbeidsmarkedspolitiske innsatsen. Både norsk og internasjonal forskning viser at dette øker sannsynligheten for at flere kommer i arbeid. Det er derfor Regjeringens mål å mobilisere det ordinære arbeidslivet mer aktivt i inkluderingsarbeidet. Skal det kunne gjennomføres er det nødvendig å forsterke de etterspørselsstimulerende virkemidlene i arbeidsmarkedspolitikken. Det forutsetter

²⁵ I. Hardoy og T. Zhang. «Innvandrere i arbeid: Hjelper arbeidsmarkedstiltak?» i *Søkelys på arbeidsmarkedet* 4/2010. Oslo, Institutt for samfunnsforskning.

²⁶ E. Dahl og T. Lorentzen. «What Works for Whom? An analysis of active labour market programmes in Norway.» *Int. Journal of Social welfare*. 2005:14 pp. 86-98.

²⁷ K. von Simson, «Veier til jobb for ungdom uten fullført videregående opplæring: Kan vikarbyråer og arbeidsmarkedstiltak lette overgangen fra utdanning til arbeidsliv?» *Søkelys på arbeidslivet* nr. 1-2 2012. Oslo, Universitetsforlaget.

²⁸ I. Bolvig, P. Jensen, M. Rosholm, *The Employment Effects of Active Social Policy*. Discussion Paper No. 736. Forschungsinstitut zur Zukunft der Arbeit. Bonn, 2003.

²⁹ B.K. Graversen og P. Jensen, *A Reappraisal of the Virtues of Private Sector Employment Programmes*. Discussion Paper No. 2230. Forschungsinstitut zur Zukunft der Arbeit. Bonn, 2006.

³⁰ Tiltak er obligatoriske i Danmark for denne gruppen. Det fantes altså ingen sammenlikningsgruppe.

³¹ A. B. Djuve, *Vi får jo to ekstra hender. Arbeidsgiveres syn på praksisplasser for ikke-vestlige innvandrere*. Fafo-rapport nr. 26/2007.

³² S. Langeland, «Oppfølgingsarbeidet i NAV under lupen: Strekker ressursene til?» *Arbeid og velferd* nr. 1 2014. Oslo, Arbeids- og velferdsdirektoratet.

et mer forpliktende samarbeid mellom arbeids- og velferdsforvaltningen, arbeidssøkere/arbeidsgiver og tiltaksarrangører.

Skal det opprettes flere tiltaksplasser i ordinært arbeidsliv, er det nødvendig å vurdere hvordan virkemidlene på dette området skal innrettes og effektiviseres for å gi økt overgang til arbeid. Som et ledd i denne effektiviseringen ønsker Regjeringen å bygge ut flere lønnstilskuddsplasser i ordinært arbeidsliv.

Lønnstilskudd er isolert sett et dyrere tiltak enn for eksempel arbeidspraksis i ordinært arbeidsliv. Men tiltaksdeltakere som blant annet deltar på arbeidspraksistiltak mottar ulike former for offentlige livsoppholdsytelser. Summen av utgifter til tiltaksplass og utgifter til livsopphold for disse brukerne ligger omtrent på samme nivå per tiltaksdeltaker som utgiftene til en lønnstilskuddsplass.

Skal bruken av lønnstilskudd trappes opp, må det bli mer attraktivt for arbeidsgivere å opprette lønnstilskuddsplasser, og det må gjøres lettere for Arbeids- og velferdsetaten og arbeidsgivere å bruke ordningen. Når det gjelder bruk av arbeidspraksis, bør tiltaket målrettes bedre, og kravene til gjennomføring av tiltaket må skjerpes i form av blant annet tydelige avtaler og faste oppfølgingspunkt.

Gode resultater forutsetter også utvikling av kunnskap og kompetanse på arbeidsinkludering i ordinært arbeidsliv, kombinert med blant annet en aktiv og god oppfølging både ved utplassering i tiltak og senere i jobb. Det gjennomføres et målrettet utviklings- og forsøksarbeid på oppfølgingsområdet, jf. kapittel 4.4.4. Det er videre nødvendig å styrke markedsarbeidet og den arbeidsrettede brukeroppfølgingen i Arbeids- og velferdsetaten. Hvordan dette skal realiseres, er en del av det oppdraget departementet har gitt ekspertutvalget som skal gjennomgå NAV-systemet.

4.6.1 Tiltak for å øke bruken av midlertidig lønnstilskudd

Lønnstilskudd gis til arbeidsgivere som ansetter personer som har særskilte problemer med å komme inn på arbeidsmarkedet på ordinære lønns- og arbeidsvilkår. En midlertidig lønnstilskuddsordning kan også brukes overfor personer med nedsatt arbeidsevne, og personer som mottar graderte trygdeytelser og som vil prøve ut sine muligheter for å komme i arbeid.

Deler av arbeidsgivers lønnskostnader dekkes av Arbeids- og velferdsetaten gjennom et økonomisk tilskudd. Med utgangspunkt i en behovs-

eller arbeidsevnevurdering skal lønnstilskuddets varighet og kompensasjonsnivå tilpasses deltakerens individuelle behov ut fra arbeidssøkerens muligheter på arbeidsmarkedet. Deltakeren får lønn fra arbeidsgiver. Formålet med å bruke lønnstilskudd er at deltakerne skal oppnå fast ansettelse på ordinære vilkår.

Lønnstilskudd skal stimulere etterspørselen etter arbeidssøkere ved å redusere arbeidsgivers opplevde risiko ved å ansette personer med lite arbeidserfaring og/eller nedsatt produktivitet. Slik dagens lønnstilskuddsordning er utformet, er erfaringen at ordningene ikke i tilstrekkelig grad er egnet til å påvirke etterspørselen i arbeidsmarkedet etter utsatte grupper av arbeidssøkere. Lønnstilskuddsordningene har i lengre tid hatt et stabilt og relativt lite omfang, jf. tabell 4.1. Ordningene har få deltakere sammenliknet med andre tiltak. Administrativt virker det som om lønnstilskuddsordningene er mer krevende å ta i bruk både for Arbeids- og velferdsetaten og arbeidsgivere enn andre alternative ordninger som for eksempel arbeidspraksis.

Omfanget i Norge står i motsetning til våre naboland Sverige og Danmark, hvor bruken av lønnstilskudd i ulike former er et helt dominerende virkemiddel i arbeidsmarkedspolitikken. Det foreligger blant annet en bred gjennomgang av erfaringer med lønnstilskuddsordninger i Sverige med tilhørende forslag til reformer i en egen offentlig utredning.³³

Færre lønnstilskuddsordninger

Det finnes i dag flere overlappende lønnstilskuddsordninger. To av disse ordningene vil Regjeringen slå sammen med andre tiltak. Det gjelder lønnstilskuddstiltaket kvalifisering i arbeidsmarkedsbedrift (KIA) som skal gi deltakerne tilrettelagt opplæring og arbeidstrening, og tiltaket tilrettelagt arbeid i arbeidsmarkedsbedrift (TIA) som er et tilbud til brukere med varig og vesentlig nedsatt arbeidsevne som har problemer med å få arbeid i ordinært arbeidsliv.

Kvalifiseringstiltaket (KIA) vil Regjeringen fase inn i et nytt arbeidsforberedende tiltak, jf. kapittel 4.7.1. Den varige ordningen, tilrettelagt arbeid i arbeidsmarkedsbedrift (TIA), vil bli innlemmet i en lønnstilskuddsordning som bygger på forsøket med tidsbestemt lønnstilskudd, jf. kapittel 4.6.2.

³³ Statskontoret, *Subventionerade anställningar. En kartläggning*. 2011:34. Stockholm. SOU 2012:31 *Sänkta trösklar-högt i tak*. Stockholm.

Økt subsidieringsnivå

Dagens støttesatser for lønnstilskudd varierer mellom ulike ordninger. For de midlertidige lønnstilskuddsordningene er det to ulike subsidieringsnivå. For ledige kan inntil 50 pst. av lønnsutgiftene kompenseres, mens støttesatsen for personer med nedsatt arbeidsevne er satt til maksimalt 60 pst. av lønnskostnadene.

Regjeringen vil øke subsidieringsnivået for personer med nedsatt arbeidsevne fra inntil 60 pst. av lønnskostnadene til inntil 75 pst. av lønnskostnadene. Støttesatsen for ledige på inntil 50 pst. av lønnskostnadene beholdes. Formålet er å gjøre flere med nedsatt arbeidsevne attraktive for arbeidsgivere. Endringen kan også gjøre det lettere å kombinere en gradert trygdeytelse med deltidsarbeid finansiert via et lønnstilskudd. Målet er å få flere med lav arbeidsevne til å prøve seg i arbeidslivet, samtidig som det sikrer at arbeidsgiver alltid betaler en egenandel som motiverer til å legge til rette for en varig ansettelse i virksomheten. Støttesatsene ligger innenfor de tillatte terskelverdiene i statsstøtteregeverket.

Det vil bli vurdert å innføre et sentralt fastsatt tak for bruk av lønnstilskudd. Det vil bety at inntekter over et visst nivå ikke kompenseres slik at man unngår å subsidiere fullt ut svært høye lønnsutbetalinger. Et slikt tak finnes i forsøksordningen for den tidsbestemte lønnstilskuddsordningen (TULT), men vil være et nytt innslag i de midlertidige ordningene, og forslaget må utredes nærmere.

Varigheten av dagens midlertidige lønnstilskuddsordninger innenfor ordinært arbeidsliv er henholdsvis inntil ett år for ledige og inntil tre år for personer med nedsatt arbeidsevne. Disse varighetsreglene beholdes.

Informasjon innhentet fra Arbeids- og velferdsdirektoratet viser stor variasjon i hvordan bruken av lønnstilskudd blir praktisert. Mange steder benytter man et maksimalbeløp eller et tak for lønnstilskuddets størrelse. Det kan være beløpsgrenser som ligger betydelig under de angitte maksimalsatsene på henholdsvis 50 og 60 pst. av lønnskostnadene som framgår av regelverket for ordningen. Slike lokale tilpasninger i bruken av lønnstilskudd kan indikere at lønnstilskudd oppleves som en krevende tiltaksform å ta i bruk både for Arbeids- og velferdsetaten og arbeidsgiver. Dette kan være en mulig forklaring på at lønnstilskudd er lite brukt sammenliknet med blant annet arbeidspraksis.

Arbeidsgiversiden har ved ulike anledninger etterlyst behovet for mer forutsigbare lønnstil-

skuddsordninger. Dette er et argument for at Arbeids- og velferdsetaten bør gis mulighet til å fatte vedtak for lengre tid av gangen for å unngå hyppige omprøvinger og usikkerhet knyttet til den økonomiske støtten arbeidsgiver mottar. Det vil gi både tiltaksdeltaker og arbeidsgiver større forutsigbarhet og trygghet i tiltaksperioden. Denne forutsigbarheten må hele tiden kombineres med oppfølgingsrutiner hvor overgang til fast, ordinær ansettelse uten tilskudd blir vurdert av Arbeids- og velferdsetaten.

Lange vedtaksperioder kan medføre en risiko for innlåsing i tiltaket og unødvendig ressursbruk. Det kan vurderes om det vil være hensiktsmessig å skille klarere mellom oppfølging av tiltaksdeltakere og kontroll av tilskuddsnivå, varighet mv. Det er spørsmål som må utredes videre.

Utvidet bruk av midlertidig ansettelse

Arbeidsgivers villighet til å ansette arbeidssøkere med usikker produktivitet kan forventes å øke dersom adgangen til å ansette midlertidig utvides. Flere personer vil på denne måten kunne få prøvd seg i arbeidslivet.

Det er hjemmel i arbeidsmiljøloven for å gi regler om midlertidig ansettelse for deltakere i arbeidsmarkedstiltak. Personer med nedsatt arbeidsevne som deltar på lønnstilskudd kan i dag ansettes midlertidig i inntil ett år dersom det er behov for en særlig utprøving av arbeidsevnen. Regjeringen vil utvide denne perioden til inntil tre år for personer med nedsatt arbeidsevne, dvs. i hele tiltaksperioden.

I tillegg vil Regjeringen åpne for midlertidig ansettelse i inntil ett år for deltakere på lønnstilskudd hvor det foreligger problemer med å komme inn på arbeidsmarkedet på ordinære lønns- og arbeidsvilkår, men hvor arbeidsevnen ikke er nedsatt. Formålet med å utvide adgangen til midlertidige ansettelser ved bruk av lønnstilskudd, er å gjøre det lettere å etablere nye lønnstilskuddsplasser.

Bruk av lønnstilskudd i kombinasjon med andre virkemidler

Skal økt bruk av lønnstilskudd gi de ønskede resultater, handler det ikke bare om å ta i bruk økonomiske insentiver. Skal tiltaket føre til at flere får fast arbeid, må Arbeids- og velferdsetaten finne de riktige personene til de riktige jobbene. NAV-kontorets innsats slutter heller ikke ved starten av tiltaksperioden. Oppfølgingen må i mange tilfeller fortsette inn i tiltaksperioden for å bidra til å sikre

et varig ansettelsesforhold. Mange trenger arbeidsrettet bistand ikke bare for å finne et høvelig arbeid, men også for å beholde og bli værende i jobben.

Skal bruken av lønnstilskudd bli effektiv, er det avgjørende at det legges til rette for å kombinere lønnstilskudd med ulike former for oppfølgingstiltak. Det kan i tillegg til oppfølging fra Arbeids- og velferdsetaten innbefatte oppfølging i form av tjenester etaten kjøper, eller oppfølging i form av mentor eller kollegastøtte finansiert gjennom tilskudd fra etaten.

Støtten kan også omfatte bruk av tilretteleggingstilskudd og tilretteleggings- og oppfølgingsavtaler med oppnevning av fast kontaktperson i Arbeids- og velferdsetaten som både arbeidssøker og arbeidsgiver kan kontakte dersom det foreligger behov for tilrettelegging av arbeidsplassen.

4.6.2 Opprettelse av en ny, varig lønnstilskuddsordning

Det har fra 2007 vært forsøk med tidsubestemt lønnstilskudd (TULT) i fem fylker. Fra 2008 har forsøket vært landsomfattende. Ordningen er regulert i forskrift om forsøk med tidsubestemt lønnstilskudd.

Tidsubestemt lønnstilskudd skal bidra til å øke mulighetene for ordinært arbeid blant personer med varig og vesentlig nedsatt arbeidsevne samt bidra til å forebygge uførepensjonering. Det framgår av forskriften at andre tiltak og virkemidler skal være prøvd eller vurdert før det kan innvilges TULT. Det er først når det er vurdert at tidsbegrensede tiltak ikke fører til arbeid på ordinære vilkår at TULT skal vurderes. Det framgår videre at TULT skal være vurdert før uførepensjon kan innvilges. Det er imidlertid i dag satt et øvre tak på 2 500 tiltaksplasser per år som gjør at TULT i liten grad framstår som et alternativ til uførepensjon.

Dagens ordning kan brukes både som tiltak for å beholde eksisterende arbeid og i forbindelse med ansettelse hos ny arbeidsgiver. Arbeidsdeltakeren skal utføre ordinære arbeidsoppgaver og ha samme plikter og rettigheter som andre arbeidstakere. Dersom det er behov for å prøve ut arbeidsdeltakerens arbeidsevne, kan deltakeren ansettes midlertidig i ett år. Tilskuddet til arbeidsgiver kan ytes med inntil 3/4 kompensasjon av lønn og sosiale utgifter det første året og inntil 2/3 refusjon de påfølgende årene.

Ordningen har vært evaluert to ganger. Ingen av evalueringene forsøkte å si noe om hvorvidt TULT gir økt sannsynlighet for å få ordinært

arbeid. Begge evalueringene vurderte tiltakets effekt på sannsynligheten for å bli ufør, men ingen av dem ga noe klart svar.^{34, 35} Mens evalueringen fra 2008 slo fast at forsøket treffer målgruppen som ordningen er beregnet på, og at ordningen sannsynligvis bidrar til å forsinke eller hindre overgang til uførepensjon, konkluderte evalueringen fra 2010 med at deltakelse på TULT bidrar til å forhindre at man blir uførepensjonert med en høy uføregrad.

Evalueringen fra 2010 viser at tiltaket ble brukt hos eksisterende arbeidsgiver i om lag 75 pst. av tilfellene. Oppdatert informasjon fra Arbeids- og velferdsetaten bekrefter at denne andelen fortsatt er høy. Gjennomsnittsalderen på deltakerne er også relativt høy, og tiltaket brukes ofte som ledd i en arbeidstidsreduksjon der arbeidstakeren jobber deltid med full lønn, mens arbeidsgivers lønnsutgifter delvis kompenseres gjennom lønnstilskuddet. Blant dagens deltakere finner man også arbeidstakere som ikke fyller vilkåret i uførepensjonsordningen om minst 50 pst. nedsatt inntektsevne, men som i stedet får mulighet til å jobbe deltid gjennom TULT uten reduksjon i inntekt. Dette er ikke i tråd med formålet med ordningen. Personer som av helsemessige årsaker har behov for å redusere arbeidstiden, skal i utgangspunktet ha en gradert uførepensjon dersom vilkårene ellers er oppfylt. De som ikke fyller vilkårene for uførepensjon, skal selv måtte bære inntektsreduksjon som følge av at de går over i en deltidstilling.

Regjeringen vil gjøre forsøket med tidsubestemt lønnstilskudd om til en varig ordning, og samtidig endre innretningen av tiltaket for blant annet for å redusere mulighet for kostnadsoverveltning fra arbeidsgiver til det offentlige. Kostnadsoverveltning i samfunnsøkonomisk forstand oppstår dersom arbeidsgiver får et lønnstilskudd som er større enn det produktivitetstapet som skal kompenseres.

Målgruppen skal fortsatt være personer som har fått fastslått at de har varig og vesentlig nedsatt arbeidsevne etter en arbeidsevnevurdering. Dette er personer som etter Arbeids- og velferdsetatens arbeidsevnevurdering vil ha behov for varig tilpasset innsats. Det bør videre gå klart fram av regelverket at midlertidig lønnstilskudd eller

³⁴ Ø. Spjelkavik, *Nye muligheter for jobb med tidsubestemt lønnstilskudd? Evaluering av forsøk i fem fylker*. AFI-rapport 3/2008.

³⁵ T. B. Hansen, T. Neset, Ø. Spjelkavik og P. Børing, *Forblir i jobb. Evaluering av forsøk med tidsubestemt lønnstilskudd (TULT)*. Oxford Research AS, Arbeidsforskningsinstituttet og NIFU STEP. 2010.

annet arbeidsrettet tiltak skal være forsøkt før det kan innvilges et varig lønnstilskudd for personer som skal inn i arbeidslivet.

Det vil bli presisert i regelverket for et nytt, varig lønnstilskudd at tiltaket som hovedregel skal brukes for personer som søker arbeid, altså som et rekrutteringsvirkemiddel. Dette vil begrense mulighetene for kostnadsoverveltning fra arbeidsgiver til det offentlige.

Selv om man ønsker å vri bruken av varig lønnstilskudd i retning av rekruttering, bør det fortsatt være en viss åpning for at tiltaket også skal kunne brukes hos egen arbeidsgiver. Dette kan blant annet være aktuelt for personer som står i fare for å falle helt ut av arbeidslivet etter utløpet av sykepengeperioden, og/eller etter at det er vurdert at 100 pst. uføretrygd vil være alternativet.

Det vil bli tydelig avgrenset i forskrift når varig lønnstilskudd skal kunne gis til eksisterende arbeidsgiver. Det skal blant annet eksplisitt framgå av regelverket at midlertidig lønnstilskudd skal være vurdert før varig lønnstilskudd kan innvilges til eksisterende arbeidsgiver. Disse endringene vil etter Regjeringens oppfatning bidra til økt målretting av tiltaket og begrense potensialet for kostnadsoverveltning og innlåsing på tiltak.

Nytt, varig lønnstilskudd bør som i dag kunne kombineres med gradert uføretrygd for personer som ellers ville ha fått uføretrygd med en høyere uføregrad og/eller som vil ha problemer med å skaffe seg deltidsarbeid i ordinært arbeid.

Med et begrenset antall plasser og relativt liten gjennomstrømming, vil det være vanskelig å ha et absolutt krav i regelverket om at arbeid med varig lønnstilskudd skal være vurdert før det kan innvilges uføretrygd. Dagens krav til jevnlig revurdering av tiltakets varighet og nivå på tilskuddet til arbeidsgiver videreføres. Ved bedring av arbeidsevnen skal det vurderes om tilskuddet skal falle bort eller om det skal iverksettes andre hensiktsmessige tiltak.

Tilskuddssatsen til arbeidsgiver foreslås opprettholdt fra forsøksordningen.

Den eksisterende ordningen med tilrettelagt arbeid i arbeidsmarkedsbedrift (TIA), vil bli faset inn i den nye ordningen med varig lønnstilskudd. Tilrettelagt arbeid i arbeidsmarkedsbedrift er rettet mot personer som har varig og vesentlig nedsatt arbeidsevne, men som ikke fyller vilkårene for uførepensjon. Deltakerne i tiltaket har behov for tett oppfølging og tilrettelegging.

Tiltaksdeltakeren i TIA er arbeidstaker og mottar lønn. Tiltaket er knyttet til atføringsbedriftene som mottar et varig lønnstilskudd fra

Arbeids- og velferdsetaten samt et atføringstilskudd. Det er anslått at lønnstilskuddet dekker om lag 50 pst. av kostnadene til lønn og sosiale utgifter.³⁶ Tilskuddene bygger på faste tilskuddsatser og er i motsetning til lønnstilskuddsordninger i ordinært arbeidsliv ikke individuelt utformet. Formidling til arbeid i det ordinære arbeidslivet skal vurderes jevnlig.

TIA har i lengre tid vært et tiltak under avvikling med stadig færre deltakere. Siden TIA har klare likhetstrekk med et varig lønnstilskudd, vil Regjeringen som et ledd i å forenkle tiltakssystemet fase TIA inn i den nye varige lønnstilskuddsordningen.

Den nye permanente ordningen vil bli regulert i tiltaksforskriften til arbeidsmarkedsloven slik at man kan se de ulike arbeidsrettede tiltakene i sammenheng. Det innebærer at det ikke lenger vil være et tak på antallet tiltaksplasser, slik det er i dagens forsøksordning med 2 500 plasser. En eventuell økning i antallet deltakere vil måtte finansieres innenfor den samlede rammen fastsatt av Arbeids- og sosialdepartementet. Den nye, varige lønnstilskuddsordningen vil kunne benyttes både i ordinært arbeidsliv og i atførings- og vekstbedrifter.

Erfaringer med et nytt, varig lønnstilskudd vil bli evaluert etter en periode på 3–4 år, der man blant annet skal vurdere risikoen for en eventuell kostnadsoverveltning.

4.6.3 Mer målrettet bruk av arbeidspraksis i ordinært arbeidsliv

Det er i dag en omfattende bruk av arbeidspraksistiltaket innenfor ordinær virksomhet. Tiltaket rettes særlig mot arbeidssøkere med liten eller ingen erfaring fra arbeidslivet, som ungdom og nyankomne innvandrere. Den dokumenterte effekten på overgang til arbeid er som tidligere vist svak, og Regjeringen vil endre tiltaket for å oppnå bedre resultater.

Tiltaksdeltakeren er ikke ansatt hos tiltaksarrangør og mottar ikke lønn, men en offentlig ytelse som arbeidsavklaringspenger, tiltakspenger mv. Varigheten av tiltaket skal tilpasses deltakerens individuelle behov, men innenfor en maksimal varighetsramme på inntil ett år for ledige og inntil tre år for personer med nedsatt arbeidsevne. I ni av ti tilfeller er varigheten av tiltaksperioden på under ett år. Varigheten skal vurderes minst hvert halvår av Arbeids- og velferdsetaten.

³⁶ NOU 2012: 6 *Arbeidsrettede tiltak*, side 199.

Det kan ved bruk av arbeidspraksis gis et driftstilskudd for tilrettelegging for ledige på 1 495 kroner per måned. For personer med nedsatt arbeidsevne kan det de første tre månedene i praksisperioden gis tilskudd på 14 870 kroner per måned. Deretter reduseres tilskuddet til satsen for ledige. Bruken av den høyeste satsen utgjør bare to pst. av tilsagnene. Det er også slik at en tredel av arbeidspraksisplassene ikke finansieres med driftstilskudd. Det indikerer at driftstilskudd i mange tilfeller ikke anses å være nødvendig eller ønskelig.

Nedenfor beskrives endringer departementet vil gjøre i arbeidspraksistiltaket. Siktemålet er å bedre planleggingen og gjennomføringen av tiltaket slik at deltakernes muligheter til å komme i arbeid eller utdanning styrkes.

Tiltaket vil endre navn til arbeidstrening.

Bedre avklaring av tiltakets formål

Departementet mener at det alltid skal foreligge en *avtale* som beskriver formål og innhold i arbeidstreningstiltaket for den enkelte deltaker. En slik avtale innebærer økte forpliktelser for alle parter, og skal tydeliggjøre rollefordelingen mellom deltaker, arbeidsgiver, NAV-kontor og ev. andre samarbeidspartnere, som for eksempel utdanningsmyndigheter. Når tiltaket avsluttes, skal NAV utarbeide *en skriftlig rapport* om gjennomføringen av tiltaket og hvordan arbeidssøkeren skal følges opp videre.

Tettere og bedre oppfølging

Oppfølging i arbeidstreningstiltaket skal tilpasses den enkelte deltakers behov, og oppfølging fra Arbeids- og velferdsetaten skal skje *minst hver tredje måned*. Mulighetene for å få tiltaksdeltakeren ansatt i virksomheten skal vurderes jevnlig, for eksempel ved overgang fra arbeidstrening til ansettelse med lønnstilskudd. Overgang til eller fullføring av videregående opplæring eller egenfinansiert utdanning skal også vurderes. Det skal foreligge en opplæringsplan når dette er nødvendig og hensiktsmessig for den enkelte. Det kan særlig være relevant for grupper av unge og andre med opplæringsbehov og manglende arbeidserfaring.

Arbeidstrening kan ved behov kombineres med bruk av tilretteleggings- og oppfølgingsavtaler hvor det utpekes en fast kontaktperson i Arbeids- og velferdsetaten med ansvar for oppfølging av tiltaksgjennomføring, og en kontaktperson på arbeidsplassen med ansvar for oppfølging,

opplæring mv. Behovet for bruk av oppfølgingstjenester, mentor eller tilrettelegging skal alltid vurderes siden dette erfaringsmessig vil øke effekten av tiltaket.

Redusert varighet av arbeidstreningstiltaket

I dag er maksimalvarigheten for ledige inntil ett år, med mulighet til forlengelse i inntil to år for personer med nedsatt arbeidsevne. Departementet mener denne bør kortes ned til *ett år for alle*. For personer med nedsatt arbeidsevne gis det likevel mulighet for inntil seks måneders forlengelse. Varigheten av tiltaket for hver enkelt deltaker skal vurderes minimum hver tredje måned av Arbeids- og velferdsetaten. I dag er kravet hver sjetten måned.

Bortfall av dagens driftstilskuddsordning

Departementet vil fjerne dagens driftsstøtte, og innlemme ordningen i en ny og bedre tilretteleggingsordning, jf. kapittel 4.8. Det innebærer at tilskuddsordningen knyttet til arbeidstreningstiltaket erstattes av en ordning hvor utgifter til tilrettelegging refunderes etter nærmere regler.

4.7 Styrking av det skjermede tiltakstilbudet

Personer med nedsatt arbeidsevne er en sammensatt gruppe. For mange vil arbeidsrettede tiltak med oppfølging i ordinært arbeidsliv være det som gir best effekt på overgang til arbeid. Samtidig er det viktig å legge til rette for at personer som ikke er i stand til å nyttiggjøre seg tiltak i ordinært arbeidsliv skal få et godt tilbud. Regjeringen er opptatt av å finne fram til gode løsninger også for dem som trenger et tilrettelagt tiltakstilbud i skjermede omgivelser.

Regjeringen vil utvikle og forenkle de arbeidsrettede tiltakene innenfor et skjermet arbeidsmiljø slik at tiltakene gir bedre muligheter for overgang til ordinært arbeidsliv. Det legges opp til at det skjermede tiltakstilbudet fortsatt skal anskaffes i henhold til gjeldende godkjenningsordning for tiltaksleverandører.

4.7.1 Etablering av et nytt, arbeidsforberedende tiltak

Det foreligger i dag flere midlertidige arbeidsmarkedstiltak i skjermede virksomheter. Regjeringen vil slå sammen kvalifisering i arbeidsmarkedetsbe-

drift (KIA) og arbeidspraksis i skjermet virksomhet (APS) til et nytt midlertidig tiltak i skjermet arbeidsmiljø.

Tiltaket gis navnet *arbeidsforberedende trening (AFT)*. Målet er å få til en mer hensiktsmessig innretning av arbeidstreningplasser i et skjermet arbeidsmiljø som kan bidra til at flere kommer i arbeid. Hovedgrepet består i å legge sterkere vekt på utprøving og trening i ordinært arbeidsliv etter en innledende fase av arbeidsforberedende karakter i skjermede virksomheter. Tiltaket skal også gi mulighet til å kombinere arbeidstrening og opplæring uten at brukerne må skifte fra et arbeidsmarkedstiltak til et annet.

Erfaringer med arbeidspraksis i skjermet sektor (APS)

Målgruppen for APS er personer med nedsatt arbeidsevne med særlig usikre yrkesmessige forutsetninger. Tiltaket inneholder utprøving av arbeidsevne, tilrettelagt arbeidstrening, kartlegging og opplæring. Andre viktige formål med tiltaket kan være avklaring, sosial trening, veiledning og motivering med et langsiktig mål om arbeid. Blant personer registrert med avgang fra APS i 2012 var 15 pst. i arbeid seks måneder etter at tiltaket var avsluttet.

I Telemarksforskings evaluering av tiltaket fra 2009 framgår det at hovedmålet for de fleste som deltar i arbeidspraksis i skjermet virksomhet, er avklaring av arbeids- og funksjonsevne. Undersøkelsen viser at tiltaket i liten grad blir brukt for å formidle tiltaksdeltakerne til arbeid. Andelen som går fra APS til arbeid er relativt liten. I perioden 2001–2008 var det 18 pst. som kom i jobb etter avsluttet APS.³⁷

En årsak til at det er liten overgang til arbeid fra APS kan være måten tiltaket brukes på. APS brukes ofte som et avklaringstiltak eller som et tiltak som skal forberede deltakerne til andre og mer formidlingsrettede tiltak, som for eksempel oppfølgingstiltaket arbeid med bistand. Det innebærer at tiltaket for mange deltakere ikke har som mål å formidle deltakerne direkte til ordinært arbeid, men inngår som et ledd i å avklare og kartlegge den enkeltes muligheter i arbeidslivet. En annen forklaring kan være at tiltaket slik det er utformet ikke er nok kompetansegivende og formidlingsrettet.

Ifølge Arbeids- og velferdsdirektoratet er det stor variasjon mellom fylkene i hvilken grad delta-

kerne i dagens APS-tiltak har praksis i ordinært arbeidsliv. Arbeidspraksis skjer enten internt hos tiltaksarrangør i hele eller deler av tiltaksperioden, eller gjennom utplassering i ordinært arbeidsliv.

Tiltaket har i dag om lag 7 000 deltakere, og har hatt en gradvis vekst i de siste 15 årene.

Erfaringer med kvalifisering i arbeidsmarkedsbedrift

Formålet med *kvalifisering i arbeidsmarkedsbedrift (KIA)* er å gi deltakerne kompetanse gjennom tilrettelagt opplæring og arbeidstrening. Tiltaket skal gjennomføres i reelle bedriftsmiljøer. Med reelle bedriftsmiljøer menes at virksomhetene som arrangerer tiltaket, selv skal drive produksjon av varer og tjenester. Tiltaket retter seg mot personer som har fått sin arbeidsevne nedsatt i en slik grad at vedkommende hindres i å skaffe seg eller beholde inntektsgivende arbeid. Målet for tiltaket er formidling til ordinært arbeid eller overgang til egenfinansiert utdanning. Blant personer registrert med avgang fra KIA i 2012 var 42 pst. i arbeid seks måneder etter at tiltaket var avsluttet.

I juni 2014 var det 71 forhåndsgodkjente tiltaksarrangører som gjennomførte tiltaket KIA. Tiltaket har per i dag et omfang på om lag 800 deltakere. Tiltaket har gradvis blitt trappet ned de siste årene fra et nivå på ca. 2 400 deltakere i år 2000.

Deltakere i tiltaket er midlertidig ansatt i bedriften som arbeidstakere, og mottar ordinær lønn i tiltaksperioden. Tiltaket kan vare inntil to år, men med mulighet for forlengelse dersom det er nødvendig for å oppnå fagbrev. En evaluering fra Telemarksforskning viser at deltakerne ofte har sammensatte problemer, men uten å ha spesielle vansker med å komme inn på arbeidsmarkedet.³⁸ Målet for svært mange av deltakerne er å komme i ordinært arbeid. For mange er det også viktig å få økt kompetanse. Andelen som kom i jobb etter avsluttet KIA i perioden 2001–2008 var 55 pst.³⁹

Tilbakemeldinger fra Arbeids- og velferdsetaten tyder på at kvalifiseringselementet i KIA ikke blir tilstrekkelig vektlagt, og at KIA fungerer mer som et arbeidspraksistiltak for de fleste av deltakerne. Siden det etter gjeldende regelverk er anledning til opplæring i skolefag (basiskompetanse) innen APS, er det derfor stor grad av overlapp mellom APS og KIA når det gjelder det faglige innholdet.

³⁷ G. Møller og J. Sannes, *Evaluering av arbeidsmarkedstiltak i skjermede virksomheter*. Rapport nr. 253/2009. Telemarksforskning-Bø.

³⁸ G. Møller og J. Sannes, samme sted.

³⁹ G. Møller og J. Sannes, samme sted.

Nytt, midlertidig tiltak i et tilrettelagt og skjermet arbeidsmiljø

Regjeringen vil slå sammen tiltakene KIA og APS til et nytt midlertidig tiltak i skjermet arbeidsmiljø der målet er økt overgang til ordinært arbeidsliv. Tiltaket skal gjennomføres av virksomheter som oppfyller kravene til å bli forhåndsgodkjent som attføringsbedrifter eller vekstbedrifter.

Resultatene som hittil er oppnådd med KIA og APS viser at det er behov for et mer helhetlig og formidlingsrettet tilbud til personer med sammensatte problemer. Hovedinnholdet i det nye tiltaket vil være avklaring, opplæring og arbeidstrening. I tillegg vil det bli gitt bistand til koordinering av andre tjenester som har betydning for deltakernes mulighet til å komme i arbeid. Det nye tiltaket vil i større grad enn de eksisterende tiltakene legge til rette for å kombinere ulike virkemidler, og for økt bruk av ordinært arbeidsliv.

Målgruppen for tiltaket vil være personer med særlig usikre yrkesmessige forutsetninger og behov for tett og bred oppfølging. Det omfatter personer med sammensatte bistandsbehov som kan ha utfordringer knyttet til boforhold, norskkunnskaper, rus, helse og sosiale problemer, ofte i kombinasjon med lite eller manglende utdanning og arbeidserfaring.

Deler av tiltaket skal gjennomføres i et skjermet tilrettelagt arbeidsmiljø. Med skjermet, tilrettelagt arbeidsmiljø menes at tiltaksarrangørene må ha lokaler, redskaper og annet materiell hvor deltakerne kan utføre tilpassede arbeidsoppgaver, samt er bemannet med kvalifisert personell. Arbeidsoppgavene som tilbys tiltaksdeltakerne skal være reelle og bidra til å gi tiltaksdeltakerne relevant arbeidserfaring og kompetanse som kan benyttes i et framtidig arbeid.

Det arbeidsforberedende tilbudet må utformes og organiseres slik at det ivaretar bredden i individuelle behov for bistand. Det innebærer at tiltaksarrangørene må ta høyde for hva som hindrer tiltaksdeltakerne i å skaffe seg en jobb i ordinært arbeidsliv, som helserelevante problemer/livsstil, lav motivasjon, mangel på struktur på hverdagen, lese- og skrivevansker, liten arbeidserfaring og formelle kvalifikasjoner mv. Tilbudet skal være tilpasset den enkeltes behov. Det betyr at enkelte attførings- og vekstbedrifter med et ensidig produksjonsmiljø vil ha behov for omstilling og fornyelse.

Tiltaket vil gi økt mulighet for oppfølging i ordinært arbeidsliv. Det skjermede arbeidsstedet bør i størst mulig grad fungere som en base for utprøving og arbeidsforberedende trening før

utplassering i ordinært arbeidsliv. Å trekke inn ordinære bedrifter i tiltaksgjennomføringen vil gi større muligheter for mer differensierte arbeidsoppgaver og arbeidserfaringer tilpasset dagens arbeidsmarked. Økt bruk av ordinært arbeidsliv som arena for utprøving og arbeidstrening innebærer at det blir viktig å utvikle et tett samarbeid med lokalt næringsliv. NHO og Attføringsbedriftenes prosjekt *Ringer i vannet* er et godt eksempel på hvordan dette kan fungere.

Utviklingen i arbeidslivet med større etterspørsel etter kompetanse, taler for å styrke kvalifiseringselementet i det nye tiltaket. Personer med nedsatt arbeidsevne og usikre forutsetninger kan ha nytte av et tiltak der opplæring kombineres med arbeidspraksis og annen attføringsfaglig innsats på en fleksibel måte. Departementet ønsker å tydeliggjøre kvalifiseringselementet gjennom krav til mer målrettede løp hvor kompetansebehovet hos den enkelte blir kartlagt med sikte på at det skal utvikles et tilbud om relevant opplæring.

Det nye tiltaket vil bidra til å redusere ventetiden mellom tiltak for personer med sammensatte behov. Tiltaket samler i ett og samme tiltaksløp ulike virkemidler som tidligere var fordelt på atskilte tiltak. Det innebærer at deltakerne vil kunne få dekket flere bistandsbehov innenfor samme tiltak, og på den måten slippe ventetiden som kan oppstå mellom ulike tiltak. Ventetider og avbrudd kan føre til at brukers situasjon endres som følge av passivitet. I stedet for å få en helhetlig, målrettet og effektiv prosess fram mot jobb, kan brudd i attføringsprosesser bidra til at problemer og arbeidshindringer vokser. Det er derfor viktig å sikre god progresjon for deltakeren fra oppstart i tiltaket til overgang til arbeid, arbeidsrettede tiltak eller andre aktive løsninger.

Varigheten i tiltaket fastsettes til inntil to år. Det er i tråd med varigheten for de to tiltakene som det nye tiltaket bygger på.

Det forutsettes at arbeids- og velferdsforvaltningen har tett dialog med tiltaksarrangøren om deltakerens utvikling gjennom hele perioden. For å sikre nødvendig utvikling i tiltaket vil departementet innføre stoppunkter *hver tredje måned*, hvor NAV-kontoret vurderer utviklingen i tiltaket for den enkelte bruker. I henhold til dagens regelverk blir rapportering og stoppunkter avtalt lokalt.

Tiltaksdeltakeren i det nye arbeidsforberedende tiltaket vil ikke være ansatt hos tiltaksarrangøren og mottar ikke ordinær lønn, men arbeidsavklaringspenger eller annen livsoppholdsyttelse.

Boks 4.1 Skisse til innhold i et nytt tiltak for arbeidsforberedende trening

- Avklaring og kartlegging av ressurser, kompetanse, muligheter og interesser. Kartlegging av lese- og skriveferdigheter og ferdigheter i tallbehandling.
- Veiledning om yrker og utdanning.
- Arbeidsevneutprøving. Evne til å motta instruksjon, stabilitet, utholdenhet, arbeidstempo, selvstendighet, problemløsning, kreativitet, håndlag, orden og frammøte.
- Opplæring og undervisning. Undervisning i basisferdigheter med betydning for arbeidslivet, fagbrev eller yrkesrettet opplæring innen ulike fagområder via blant annet lærekandidat- eller praksisbrevordningen.
- Formidlingsbistand ev. i kombinasjon med arbeidstrening i ordinære bedrifter. Opplæring og støtte i forbindelse med deltakers jobbsøking. Finne relevante eksterne arbeidstreningsplasser for deltakeren. Oppfølging på arbeidsplass av deltaker og arbeidsgiver i forbindelse med en praksisplass. Bistand ved ansettelse. Etablere kontaktperson / fadder.
- Koordinering av tverrfaglige samarbeid. Samarbeid med helsetjenesten og ev. andre instanser om forhold som har betydning for arbeidsdeltakelse (helseproblemer, økonomi og gjeld, bolig, rus mv.)

4.7.2 Sammenslåing av varige lønnstilskuddsordninger

Tilrettelagt arbeid i arbeidsmarkedsbedrift (TIA) utgjør i dag en del av det skjermede tiltaksstilbudet. Tiltaket er rettet mot personer som har fått sin arbeidsevne varig og vesentlig nedsatt, og som har behov for spesiell tilrettelegging og tett oppfølging. Mange av disse klarer seg ikke i det ordinære arbeidslivet, samtidig som de heller ikke kvalifiserer for eller ønsker uføretrygd. Deltakerne i TIA skal ha et meningsfullt arbeid å gå til.⁴⁰ Formidling til arbeid i det ordinære arbeidslivet skal jevnlig vurderes. Tiltaksdeltakeren er arbeidstaker og mottar tarifflønn.

⁴⁰ G. Møller og J. Sannes: *Evaluering av arbeidsmarkedstiltak i skjermede virksomheter*. Rapport nr. 253/2009. Telemarksforskning-Bø.

Tiltaket arrangeres av attføringsbedrifter. Attføringsbedriftene mottar et varig lønnstilskudd fra Arbeids- og velferdsetaten, samt et attføringstilskudd og er dermed sterkt subsidiert.

Tiltaket har klare likhetstrekk med en varig lønnstilskuddsordning. Om lag 1 000 personer deltar i TIA, og tiltaket er blitt trappet ned over tid. Som et ledd i å forenkle tiltakssystemet vil Regjeringen at TIA fases inn i den nye varige lønnstilskuddsordningen. Dagens lønnstilskudd og attføringstilskudd i TIA vil bli erstattet av et lønnstilskudd slik det blir utformet i den nye ordningen. En innfasing av TIA i den nye varige lønnstilskuddsordningen vil åpne for deltakelse både i skjermede og ordinære virksomheter, jf. kapittel 4.6.2.

4.7.3 Bruk av tiltaket varig tilrettelagt arbeid i ordinært arbeidsliv

Departementet vil vurdere nærmere hvordan tilbudet for brukere som har behov for en varig tilrettelagt tiltaksplass i en skjermet virksomhet kan videreutvikles. Varig tilrettelagt arbeid (VTA) er et arbeidsmarkedstiltak i skjermede virksomheter rettet mot personer som mottar uførepensjon eller i nær framtid ventes å få innvilget uførepensjon. Departementet vil se nærmere på om målgruppen for VTA er hensiktsmessig avgrenset ut fra dagens behov.

Enkelte deltakere ønsker å prøve seg i ordinære bedrifter, men er redd for å miste tiltaksplassen. Departementet vil derfor innføre en begrenset permisjonsordning for VTA. Det er behov for stabile rammebetingelser for deltakere i VTA. Samtidig kan ordinære bedrifter gi VTA-deltakere tilbud om arbeidsoppgaver som kan være utviklende og motiverende å prøve. En permisjonsordning vil åpne for at man kan hospitere i en ordinær bedrift i en avgrenset periode. Deltakeren skal kunne returnere til en plass i VTA.

Det er også i dag mulig å ha varig tilrettelagt arbeid i ordinære bedrifter. Av om lag 9 400 tiltaksplasser i varig tilrettelagt arbeid, gjennomføres om lag 1 300 plasser i ordinære bedrifter. Denne ordningen vil bli videreført.

En AFI-rapport fra 2012 drøfter gråsonen mellom kommunale dagtilbud og VTA. Rapporten viser at det i praksis kan være vanskelig å skille mellom kommunale aktivitetstilbud og arbeidsoppgavene i VTA.⁴¹ I forbindelse med den varslede kommunereformen vil Regjeringen vurdere

⁴¹ Ø. Spjelkavik, P. Børing, K. Frøyland og I. Skarpaas: *Behovet for varig tilrettelagt arbeid*. AFI-rapport 14 /2012.

nærmere om hele eller deler av det skjermede tiltakstilbudet kan overføres til kommunene, og om ansvarsforholdet mellom et kommunalt aktivitets-tilbud og tiltaksplasser innenfor varig tilrettelagt arbeid kan avklares tydeligere til beste for brukerne av disse tilbudene.

4.7.4 Anskaffelsessystemet for tiltak i skjermet sektor

En rekke arbeidsrettede tiltak er organisert slik at Arbeids- og velferdsetaten *kjøper en tjeneste* av en tiltaksarrangør. Eksempler på dette er kjøp av avklarings-tjenester, oppfølgingstjenester og arbeidsmarkedsopplæring. Utgangspunktet vil da være at reglene om offentlige anskaffelser gjelder, fordi leveransen er basert på en kontrakt mot betaling.

Dagens ordning for kjøp av arbeidsrettede tiltak i skjermede virksomheter baserer seg på en ordning med forhåndsgodkjenning av tiltaksleverandører uten konkurranse. Det skilles i regelverket mellom tiltak som kjøpes inn av forhåndsgodkjente tiltaksarrangører og tiltak som kjøpes inn i henhold til regelverket for offentlige anskaffelser.

Kravene til å bli forhåndsgodkjent er regulert i forskrift om arbeidsrettede tiltak. I boks 4.2 følger en oppsummering av kravene.

I forbindelse med arbeidet med NOU 2012: 6 *Arbeidsrettede tiltak* gjorde advokatfirmaet Kluge

en juridisk gjennomgang av forholdet til anskaffelsesregelverket for de seks tiltakene som per i dag er forbeholdt forhåndsgodkjente tiltaksleverandører. For alle seks tiltakene konkluderte advokatfirmaet med at anskaffelsen av slike tiltaksplasser er å anse som kjøp av tjenester som omfattes av anskaffelsesregelverket.

Fra 1. januar 2015 slås tiltaket avklaring i ordinær virksomhet og tiltaket avklaring i skjermet virksomhet sammen til ett avklaringstiltak, og tiltaket oppfølging og tiltaket arbeid med bistand slås sammen til ett oppfølgingstiltak. På denne måten reduseres fire tiltak til to. De nye avklarings- og oppfølgingstiltakene blir anskaffet i tråd med gjeldende regelverk gjennom en ordinær anbudskonkurranse.

Med de forslagene til forenklinger og sammenslåing av tiltak som Regjeringen i tillegg varsler i denne meldingen, gjenstår det nye tiltaket *arbeidsforberedende trening og varig tilrettelagt arbeid* som tiltak som ikke anskaffes i tråd med regelverket for offentlige anskaffelser.

Det kan i forbindelse med kommunereformen være aktuelt å vurdere om hele eller deler av disse tiltakene kan passe inn i kommunenes øvrige tjenester innrettet mot særlig utsatte brukergrupper, og derfor overføres til kommunene. En slik mulig omlegging vil imidlertid kreve en grundig utredning. Før denne er gjennomført, ser ikke departementet det som aktuelt med ytterligere endringer i anskaffelsessystemet for arbeidsmarkedstiltakene.

Departementet finner det ikke hensiktsmessig å vurdere endringer i godkjenningsordningen uten at ordningen ses i sammenheng med hvordan tiltakene arbeidsforberedende trening og varig tilrettelagt arbeid skal organiseres og anskaffes i framtiden. Før det er gjort, beholdes dagens godkjenningsordning for de aktuelle tiltakene.

4.8 Ny tilretteleggingsordning for arbeidssøkere

4.8.1 Dagens tilretteleggingsystem

Tilrettelegging er et viktig virkemiddel i arbeidsmarkedspolitikken. Mange funksjonshemmede oppgir at de har behov for mer tilrettelegging på arbeidsplassen. Tilretteleggingstilskudd har i stor grad vært benyttet til å redusere sykefraværet for arbeidstakere i virksomheter tilknyttet avtalen om et inkluderende arbeidsliv. Ifølge en evaluering fra SINTEF er tilretteleggingstilskudd for sykmeldte det tiltaket virksomhetene etterspør mest.⁴²

Boks 4.2 Godkjenningsordningen

Det stilles følgende krav til å bli forhåndsgodkjent som tiltaksleverandør:

- Virksomhetene skal organiseres som aksjeselskap med kommunal/fylkeskommunal aksjemajoritet.
- Attføring eller varig tilrettelagt arbeid skal være leverandørens primære virksomhet.
- Overskudd skal forbli i virksomheten og komme attføringsarbeidet og deltakerne til gode.
- Det skal ikke betales utbytte.
- Virksomheten kan ikke eie eller kontrollerer annen forretningsvirksomhet.

Arbeids- og velferdsetaten kan godta annen organisering enn aksjeselskap med kommunal/fylkeskommunal aksjemajoritet dersom det anses hensiktsmessig ut fra hensynet til gjennomføringen av tiltaket i det enkelte tilfellet. Øvrige krav må være oppfylt.

Tilskudd til ulike former for tilrettelegging har til hensikt å senke terskelen for arbeidsgivere til å rekruttere eller prøve ut arbeidssøkere med tilretteleggingsbehov. Tilskudd til tilrettelegging er et supplement til arbeidsrettede tiltak, enten som tilskuddsordning integrert i det enkelte tiltak eller som ordninger som kan kombineres med ulike tiltak.

Det er i dag flere overlappende ordninger innen tilretteleggingsfeltet som gjør situasjonen uoversiktlig og virkemidlene lite målrettet. Som følge av avtalen om et inkluderende arbeidsliv (IA-avtalen), ble det igangsatt et arbeid med å forenkle tilretteleggingsordninger for ansatte i IA-virksomheter. Det vises til høring om et nytt forebyggings- og tilretteleggingstilskudd våren 2014, og ny forskrift for tiltaket som trådte i kraft 1. september 2014.

Det finnes i dag tre rammefinansierte tilretteleggingsordninger som retter seg mot *arbeidssøkere med behov for arbeidsrettet bistand i ordinært arbeidsliv*. En egen driftstilskuddsordning er knyttet til tiltaket arbeidspraksis i ordinær virksomhet, jf. kapittel 4.6.3. Videre er det som en del av Jobbstrategi for personer med nedsatt funksjonsevne opprettet en forsøksordning med tilretteleggingstilskudd for rekruttering av arbeidssøkere med nedsatt arbeidsevne. Det foreligger også en tilskuddsordning for teknisk tilrettelegging for personer med nedsatt arbeidsevne. De ulike tilretteleggingsordningene fungerer ikke tilfredsstillende slik de nå er utformet, og er også delvis overlappende med hensyn til formål og innhold, samtidig som satser og regelverk varierer.

Driftstilskudd under arbeidspraksis i ordinær virksomhet er den klart største ordningen med et forbruk av midler på 188 mill. kroner i 2013. Tilskuddet tilbys arbeidsgiver ved opprettelse av praksisplasser. Det er ikke et krav i denne ordningen å kunne dokumentere utgifter til tilrettelegging. En kartlegging av bruken av driftstilskudd viser at nærmere en tredel av arbeidspraksisplassene ikke finansieres med driftstilskudd. Det indikerer at driftstilskuddet anses å være unødvendig i mange tilfeller. Tiltaket arbeidspraksis i ordinær virksomhet legges om, og i den forbindelse vil driftstilskuddet i sin nåværende form bli fjernet.

De to andre tilretteleggingsordningene har et langt mindre omfang. Til forskjell fra driftstilskuddsordningen for arbeidspraksis i ordinær virksomhet er disse ordningene ikke knyttet til et

bestemt tiltak. De er begge refusjonsbaserte ordninger.

4.8.2 Nytt og forenklet inkluderingstilskudd

Regjeringen vil etablere et nytt tilretteleggingstilskudd for ordinært arbeidsliv som erstatter dagens tre rammefinansierte drifts- og tilretteleggingsordninger. Tilskuddet skal kunne brukes på tvers av virksomheter, arbeidsmarkedstiltak og målgrupper.

Forslaget støtter opp under en strategi for økt bruk av ordinært arbeidsliv som tiltaksarena, der en i større grad kombinerer ulike virkemidler for å tilpasse bistanden til den enkeltes behov. Forslaget gir muligheter for en tydeligere og mer målrettet ordning som møter arbeidssøkeres tilretteleggingsbehov på en bedre måte enn dagens ordninger.

Det nye tilretteleggingstilskuddet vil få navnet *inkluderingstilskudd* for å angi formålet med tilskuddet, og unngå navneforveksling med tilretteleggingsordningen knyttet til IA-avtalen og sykmeldte arbeidstakere. Inkluderingstilskuddet vil inngå i Arbeids- og velferdsetatens ordinære tiltaksportefølje. Det nye inkluderingstilskuddet avgrenses tydelig mot andre ordninger, for eksempel avklarings- og oppfølgingstiltak, slik at overlapping unngås. Ordningen skal ikke benyttes til tilrettelegging som kan dekkes etter folketrygdlovens bestemmelse om stønad til bedring av funksjonsevnen.

Innhold

Omleggingen innebærer at de utgiftene som dekkes innenfor dagens tre ulike ordninger samles i én ordning. Det er i hovedsak aktuelt å dekke utgifter som kjøp av tjenester som er nødvendige for å vurdere arbeidssøkerens funksjonsevne eller tilretteleggingsbehov på den enkelte arbeidsplass, kostnader til personlig utstyr, kostnader til tilpassninger av arbeidsplassen, kjøp av nødvendige gjenstander og arbeidshjelpemidler som ikke kan dekkes etter folketrygdloven, utgifter til å kjøpe programvare som skal brukes av arbeidssøkeren, nødvendige merutgifter til forsikring, lisenser, sertifisering mv. samt kjøp av ekstern opplæring for å kunne gjennomføre tilretteleggingen.

Den nye ordningen skal være enkel å bruke for både Arbeids- og velferdsetaten og arbeidsgivere, samtidig som den må utformes i tråd med statsstøtteregelverket. I en ny ordning vil antall støttesatser reduseres. Det forutsettes at den nye ordningen er refusjonsbasert, og tilskuddet skal

⁴² J.W. Lippestad og S. O. Ose, *Evaluering av tilretteleggingstilskudd*, SINTEF, Trondheim, 2013.

dekke faktiske utgifter hos arbeidsgiver som kan dokumenteres opp til et maksimaltak for henholdsvis enkeltkjøp av arbeidshjelpemidler / gjenstander og mer løpende tilretteleggingsutgifter. Nivået på maksimaltaket fastsettes slik at utgiftene til ordningen ikke vil gå på bekostning av andre prioriterte tiltak. Det legges opp til at ordningen finansieres innenfor en budsjettamme som tilsvarer omfanget for dagens ordninger.

For tilrettelegging som ikke omfatter kjøp av arbeidshjelpemidler og gjenstander, kan maksimaltaket settes vesentlig lavere enn ved enkeltkjøp. For tilskudd som skal dekke enkle løpende tilretteleggingsutgifter vurderes muligheten for en forenklet refusjonsordning. For tilskudd som skal dekke større enkeltinnkjøp vil det være nødvendig med forhåndsgodkjenning og en grundigere vurdering av Arbeids- og velferdsetaten.

Det er et mål at ordningen skal oppleves som enkel å bruke med mindre skjemabruk. I forbindelse med den nærmere utformingen av ordningen vil det være viktig å utarbeide gode rutiner for saksbehandling og styring av midlene gjennom året, slik at en legger til rette for god tilgjengelighet og planlegging av aktiviteter.

Målgruppe

Målgruppen skal være arbeidssøkere med behov for arbeidsrettet bistand for å komme i arbeid. Det vil blant annet omfatte arbeidssøkere som deltar på arbeidsmarkedstiltak i ordinært arbeidsliv, eller som mottar ulike former for personlig bistand og oppfølging fra Arbeids- og velferdsetaten for å komme i jobb. Aktuelle tiltak som inkluderingstilskuddet kan kombineres med, vil blant annet være arbeidstrening i ordinær virksomhet, ulike lønnstilskuddsordninger, oppfølgingsbistand og ulike forsøksordninger Arbeids- og velferdsetaten gjennomfører i ordinært arbeidsliv. I tillegg videreføres muligheten for å yte tilretteleggingstilskudd til deltakere som mottar full uførepensjon i tiltaket varig tilrettelagt arbeid, og som derfor ikke har rett til stønad etter folketrygdloven.

Det nye tilskuddet vil dekke alle dagens målgrupper for de tre berørte tilretteleggingsordningene som fases inn i den nye ordningen. Ordningen hjemles i arbeidsmarkedsløven og tas inn i forskrift om arbeidsrettede tiltak. Brukere som har vedtak innenfor dagens tilskuddsordninger vil kunne fortsette i disse ordningene ut vedtaksperioden.

4.9 Ny tilretteleggings- og oppfølgingsavtale

Ifølge diskriminerings- og tilgjengelighetsloven skal arbeidsgivere foreta en individuell tilrettelegging av arbeidsplass og arbeidsoppgaver for å sikre at en arbeidssøker eller arbeidstaker med nedsatt funksjonsevne kan få eller beholde arbeid, ha tilgang til opplæring og annen kompetanseutvikling, samt utføre og ha mulighet til framgang i arbeidet på lik linje med andre.⁴³

For å sikre tilrettelegging for dem som har større tilretteleggingsbehov enn det loven krever at arbeidsgiver skal dekke, forvalter Arbeids- og velferdsetaten flere oppfølgings- og tilretteleggingsordninger der arbeidsgiver, arbeidssøker eller arbeidstaker får tilbud om tilrettelegging og oppfølging på arbeidsplassen, både i form av kompensasjon av utgifter og i form av personlig bistand.

Arbeids- og velferdsetaten skal legge til rette for at personer som har sammensatte behov får et helhetlig og koordinert tilbud med sikte på overgang til ordinært arbeid uten at det oppstår unødig ventetid.

En prøveordning med tilretteleggingsgarantier ble innført i 2007 og gjort landsdekkende fra 1. januar 2008. Tilretteleggingsgarantien er ikke en garanti i juridisk forstand, men en avtale Arbeids- og velferdsetaten kan inngå med arbeidstaker/ arbeidssøker og arbeidsgiver. Ikke alle tilretteleggingsgarantier som inngås er trepartsavtaler.

Alle arbeidsrettede virkemidler i Arbeids- og velferdsetaten er aktuelle for tilretteleggingsgarantien, men bruk av tilretteleggingsgaranti gir ikke tilgang på andre arbeidsrettede tiltak enn det etaten ellers fatter vedtak om.

Tilretteleggingsgarantien har hatt to hovedmålgrupper:

- Personer med en funksjonsnedsettelse som har behov for arbeidsrettet bistand fra Arbeids- og velferdsetaten for å komme i eller beholde arbeid.
- Arbeidsgivere eller virksomheter som tar inn eller beholder personer som har en funksjonsnedsettelse.

Antall inngåtte tilretteleggingsgarantier hadde fram til 2011 et begrenset omfang. Fra 2012 har det imidlertid vært en betydelig økning i antall garantier fra om lag 700 i 2011 til om lag 9 600

⁴³ Lov om forbud mot diskriminering på grunn av nedsatt funksjonsevne (diskriminerings- og tilgjengelighetsloven).

aktive tilretteleggingsgarantier ved utgangen av 1. tertial 2014. Økningen i bruken av tilretteleggingsgarantier kan knyttes til at Jobbstrategi for personer med nedsatt funksjonsevne som ble iverksatt i 2012. Det ble da innført tilretteleggingsgarantier for jobbstrategiens målgruppe.

Ifølge Arbeids- og velferdsdirektoratet spiller tilretteleggingsgarantien en stadig viktigere rolle i oppfølgingen av personer med nedsatt funksjonsevne som deltar på tiltak i ordinært arbeidsliv. Det kommer også til uttrykk i SINTEFs evaluering av jobbstrategien.⁴⁴

Samtidig er det gjennom ulike undersøkelser avdekket flere svakheter i praktiseringen og utformingen av ordningen. Både i SINTEFs evalueringen av jobbstrategien, og i en undersøkelse som Riksrevisjonen nylig har gjennomført av Arbeids- og velferdsetatens forvaltning av tilretteleggingsgarantien, blir disse svakhetene dokumentert.⁴⁵

I Riksrevisjonens undersøkelse av Arbeids- og velferdsetatens forvaltning av tilretteleggingsgarantien pekes det på klare svakheter i dagens ordning. Riksrevisjonen mener Arbeids- og velferdsetaten bør følge opp tilretteleggingsgarantien bedre for å sikre en økt og riktigere bruk av ordningen, slik at flere personer med nedsatt funksjonsevne kan komme i jobb eller bli værende i jobb.

Riksrevisjonen skriver at ordningen er lite kjent både i etaten og blant brukerne. Fem år etter at ordningen ble innført, var det fortsatt usikkerhet knyttet til innholdet i ordningen.

Riksrevisjonen tar opp at det er store forskjeller mellom fylkene i bruken av ordningen. Brukere som har en garanti følges ikke opp bedre enn andre brukere. Det framkommer også at slik målgruppen for tilretteleggingsgarantien er definert som «personer med nedsatt funksjonsevne», har det vært vanskelig for Arbeids- og velferdsetaten å avgrense og fastslå hvem som skal få et tilbud om en garanti.

Stortinget har i sin behandling av Riksrevisjonens gjennomgang av tilretteleggingsgarantien sluttet seg til Riksrevisjonens konklusjoner, og forutsatt at Riksrevisjonens tilrådinger blir tatt hensyn til i den videre oppfølgingen av ordningen.⁴⁶ Som et ledd i dette oppfølgingsarbeidet legger Regjeringen i denne meldingen fram forslag

til endringer i ordningen. Samtidig rapporterer Arbeids- og velferdsdirektoratet at det allerede er satt i verk tiltak for å trappe opp bruken av tilretteleggingsgarantier som en integrert del av etatens arbeidsrettede brukeroppfølgning.

4.9.1 En tydelig og forpliktende trepartsavtale

Regjeringen mener det er behov for å erstatte dagens garantiordning med en ny og bedre tilretteleggings- og oppfølgingsavtale med en tydeligere avgrensning av målgruppen og konkretisering av avtalens innhold. Ordningen gis et mer dekkende navn og endrer betegnelse fra garanti til avtale.

Avtalen er en trepartsavtale som inngås mellom Arbeids- og velferdsetaten, arbeidssøker og arbeidsgiver, og det legges vekt på at avtalen skal være enkel å inngå og bruke for alle parter. Det vil bli tydelig hvilke forpliktelser som ligger i avtalen, noe som gjør det lettere å styre og følge opp ordningen. Arbeidssøkere og arbeidsgivere skal være trygge på at de får rett tiltak til rett tid, samtidig som de er sikret tett kontakt med Arbeids- og velferdsetaten gjennom hele tiltaksperioden når behov for slik kontakt oppstår.

Med denne omleggingen tas det hensyn til tilrådingene i Riksrevisjonens rapport og Stortingets behandling av denne. Forslaget imøtekommer Regjeringens forpliktelser overfor partene i IA-avtalen om å forbedre ordningen.

Myndighetene har i henhold til ny IA-avtale påtatt seg et ansvar for å forbedre og tydeliggjøre innholdet i tilretteleggingsgarantiene. IA-avtalen inneholder også et eget punkt om at Arbeids- og velferdsetaten skal videreføre ordningen med å oppnevne en navngitt kontaktperson i etaten som kan bistå virksomhetene og tiltaksdeltakerne med råd, veiledning og støtte i oppfølgingsperioden.

Formål

Formålet med ordningen er å sikre rask tilrettelegging av arbeidsplassen for personer med nedsatt funksjonsevne/arbeidsevne. Avtalen skal avklare ansvar og forpliktelser og skape større forutsigbarhet og trygghet for både arbeidssøker og arbeidsgiver, samt sikre økt brukermedvirkning. Avtalen skal gi en god ramme for samarbeidet med Arbeids- og velferdsetaten. Slik legges det også til rette for økt bruk av ordinært arbeidsliv som tiltaksarena.

⁴⁴ K. Dyrstad, R. Mandal, S.O. Ose, *Evaluering av Jobbstrategien for personer med nedsatt funksjonsevne*. SINTEF, Trondheim 2014.

⁴⁵ Riksrevisjonens undersøkelse av NAVs forvaltning av tilretteleggingsgarantien. Dokument 3:9 (2012–2013).

⁴⁶ Innst. 49 S (2013–2014).

Innhold

Det er behov for å konkretisere avtalens innhold. Den nye tilretteleggings- og oppfølgingsavtalen skal avklare hvilke forpliktelser og oppgaver Arbeids- og velferdsetaten, arbeidssøker og arbeidsgiver har når personer med nedsatt funksjonsevne eller nedsatt arbeidsevne mottar ulike former for personlig bistand eller oppfølging fra Arbeids- og velferdsetaten for å komme i ordinært arbeid.

Avtalen skal

- angi rammene for kontakt mellom Arbeids- og velferdsetaten, bruker og arbeidsgiver
- skissere aktuelle virkemidler
- fordele oppgaver og tydeliggjøre hvem som har ansvaret for hva
- legge til rette for et tverrfaglig samarbeid i Arbeids- og velferdsetaten og med øvrig hjelpeapparat i tilfeller der det er påkrevd

Som en fast del av avtalen skal det *alltid* navngis en fast kontaktperson i Arbeids- og velferdsetaten som ved behov skal bistå virksomheter og tiltaksdeltakere med råd, veiledning og støtte i tiltaksperioden. Avtalen skal også inneholde *obligatorisk oppfølging* fra Arbeids- og velferdsetaten.

Det øvrige innholdet i avtalen skal tilpasses den enkelte arbeidssøkers konkrete behov. Utover den obligatoriske delen av avtalen, kan avtalen inneholde virkemidler tilpasset den enkeltes bistandsbehov som understøtter deltakelse i ordinært arbeidsliv. Ikke alle arbeidssøkere som mottar arbeidsrettet bistand fra Arbeids- og velferdsetaten for å komme i jobb, vil ha behov for en tilretteleggingsavtale. For mange vil andre avtaler knyttet til for eksempel bruk av arbeidstrening være nok.

Departementet legger vekt på at avtalene skal være enkle å inngå og bruke for alle parter. Det er særskilt viktig med avtaler når det er behov for samordnet bistand fra Arbeids- og velferdsetaten med koordinering av flere tiltak og tjenester. Arbeidssøkere og arbeidsgivere skal være trygge på at de får rett tiltak til rett tid, samtidig som de er sikret tett kontakt med NAV-kontoret gjennom hele tiltaksperioden og ev. videre i ansettelsesperioden når individuelle behov tilsier slik støtte.

For Arbeids- og velferdsetaten vil avtalen være et viktig virkemiddel for effektivt å kunne koordinere og iverksette den bistanden og det formidlingsarbeidet etaten skal gjøre rettet mot arbeidssøkere og arbeidsgivere. I likhet med den tidligere tilretteleggingsgarantien vil avtalen ikke være juridisk bindende. En tilretteleggingsavtale

er å anse som en serviceerklæring fra Arbeids- og velferdsetaten om rask og samordnet iverksetting av arbeidsrettede tiltak.

Målgruppe

Alle arbeidssøkere som mottar arbeidsrettet bistand fra Arbeids- og velferdsetaten kan i utgangspunktet være i målgruppen for en tilretteleggings- og oppfølgingsavtale. For å sikre at avtalen innrettes mot de arbeidssøkerne som trenger det mest, legger Regjeringen opp til at den prioriterte målgruppen er unge arbeidssøkere under 30 år med nedsatt arbeidsevne og behov for arbeidsrettet bistand for å komme i arbeid. Dette er arbeidssøkere som har særskilte problemer med å komme inn på arbeidsmarkedet. Denne brukergruppen er av Arbeids- og velferdsdirektoratet anslått til å utgjøre i gjennomsnitt i underkant av 7 000 personer.

Den prioriterte målgruppen for tilretteleggings- og oppfølgingsavtalene samsvarer med en sentral og prioritert målgruppe i arbeidsmarkedspolitikken, og med den prioriterte målgruppen for delmål 2 i den nye IA-avtalen. Avgrensningen støtter opp under departementets generelle prioritering av unge arbeidssøkere med nedsatt arbeidsevne under 30 år.

I tillegg til den prioriterte brukergruppen, vil Arbeids- og velferdsetaten kunne benytte tilretteleggings- og oppfølgingsavtaler også overfor andre arbeidssøkere som skal i arbeid i ordinært arbeidsliv, når etaten finner det hensiktsmessig innenfor tilgjengelige ressurser.

Ordningen vil bli finansiert innenfor rammebevilgningen til Arbeids- og velferdsetaten, og midler til eksisterende stillinger som er knyttet til ordningen i hvert fylke vil bli videreført.

4.10 Tiltaksforenkling og flere leverandører

Regjeringen ønsker å gi brukerne et bedre og mer målrettet tilbud om tiltak og tjenester. Flere tiltaksleverandører, sosiale entreprenører, Inn på tunet-gårder og arbeidsgivere fra både offentlig, privat og frivillig sektor skal kunne tilby tjenester, egnede tiltaksplasser og jobber for utsatte arbeidssøkergrupper. Med flere aktører vil man bedre kunne dekke variasjonen i brukernes bistandsbehov, og gi flere arbeidssøkere muligheter til å få et arbeid som passer.

Fra 1. januar 2015 innføres nytt regelverk for anskaffelse av avklarings- og oppfølgingstjenester.

Endringer i arbeidsmiljøloven og sosialtjenesteloven
(adgang til midlertidig ansettelse mv. og vilkår om aktivitet for stønad til livsopphold)

Det innebærer at alle aktuelle tilbydere av arbeidsrettede tiltak vil slippe til i konkurransen om å levere de aktuelle tjenestene. Økt konkurranse og flere tilbydere kan stimulere til å utvikle tilbudet om avklaring og oppfølging i riktig retning, og legge til rette for et mer differensiert tilbud til brukerne. Det vil bli stilt strenge kvalitets- og resultatkrav til leverandørene av tjenester.

Tjenestenes formål, målgrupper, innhold og varighet endres ikke som følge av overgang til anbudskonkurranser. Avklarings- og oppfølgings-tjenester er som før innrettet mot både sykmeldte arbeidstakere, arbeidssøkere og personer med nedsatt arbeidsevne. Det vil være Arbeids- og velferdsetaten som avgjør hvilke brukere som skal tildeles tjenestene. Det betyr at det vil skje en prioritering av de mest utsatte gruppene på arbeidsmarkedet, som blant annet unge med nedsatt funksjonsevne eller nedsatt arbeidsevne under 30 år.

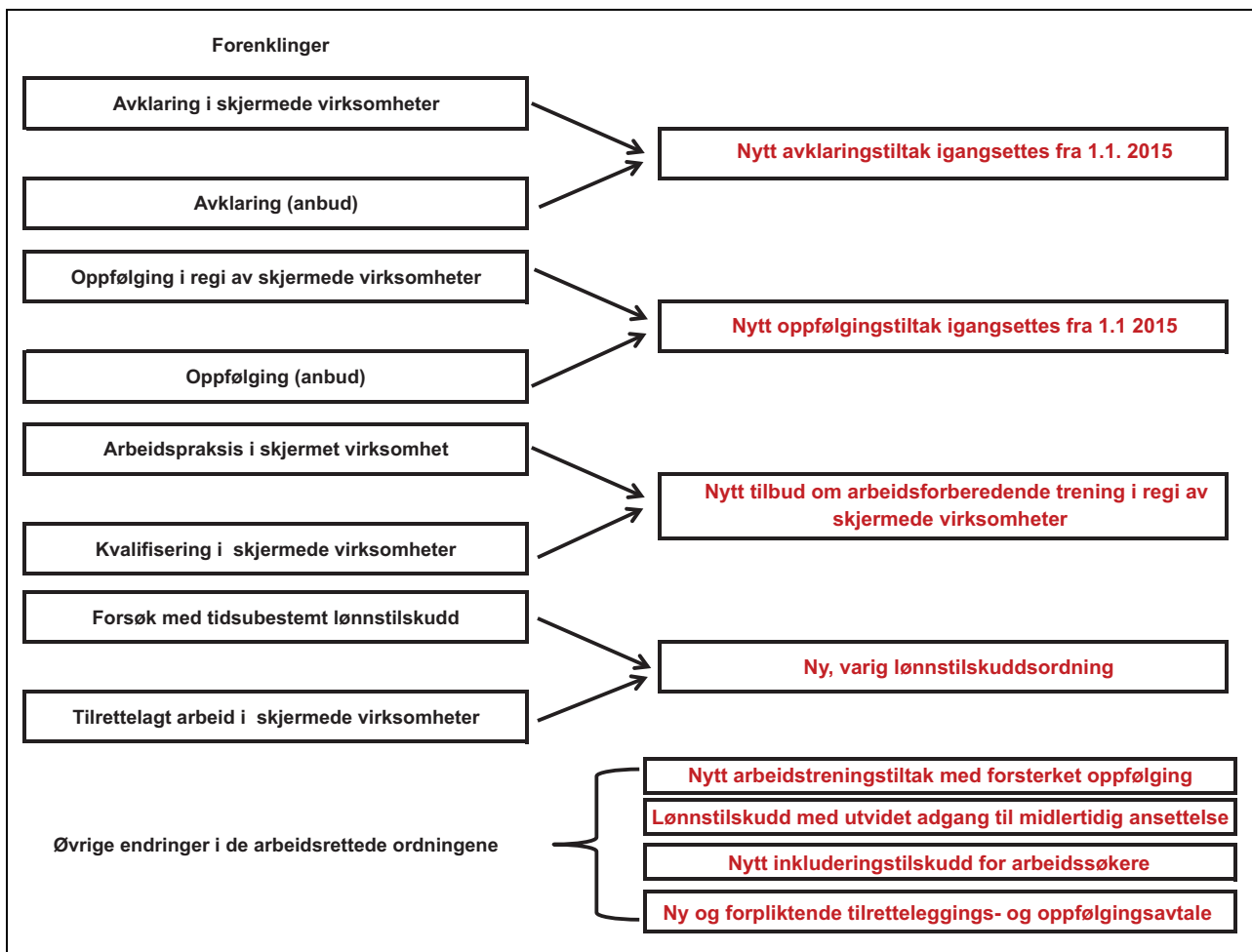
Det vil bli arbeidet videre med utformingen av konkurransegrunnlag og gjennomføring av anskaf-

felser av avklarings- og oppfølgingstiltak for blant annet å

- sikre mest mulig forutsigbare kontrakter og avtaler med leverandørene
- vektlegge betydningen av kvalitet i tjenestene
- få flere tilbydere ved blant annet å dele anbuds-konkurransen opp i mindre geografiske områder og ha egne konkurranser for avgrensede målgrupper
- utvikle et godt og tett samarbeid med leverandørene i avtaleperioden

Både denne forenklingen og flere pågående utviklingsforsøk på oppfølgingsområdet, vil på sikt legge grunnlaget for bedre tjenester. Dette er avgjørende for å kunne bistå både arbeidssøkere og arbeidsgivere på en mer hensiktsmessig måte enn i dag, samt styrke virksomhetenes muligheter og ressurser for å inkludere flere.

Det arbeides fortløpende med kvalitetssikring og krav til resultater innrettet mot hele arbeids- og velferdsforvaltningens tiltaksportefølje, jf. kapittel 4.4.



Figur 4.1 Forenklinger og endringer i de arbeidsrettede ordningene

Det vil også bli vurdert, blant annet som en følge av gjennomførte endringer i regelverket for kjøp av tjenester, å se nærmere på om styringen av arbeidsmarkedstiltakene bør ta utgangspunkt i et bredere spekter av mål og styringsparametre enn i dag. Det kan for eksempel være mål som vektlegger overgang til arbeid. Ulike modeller for styring og gjennomføring av arbeidsmarkedstiltak vil derfor bli vurdert framover.

4.11 Iverksetting av tiltakene

I henhold til arbeidsmarkedslovens § 12 er Arbeids- og sosialdepartementet tillagt myndighet til å gi nærmere regler om arbeidsmarkedstiltakene og fastsette nærmere formål, innhold, målgruppe og organisering av tiltakene.

Endringer i innhold og innretning av arbeidsrettede tiltak som varsles i dette kapitlet i punktene 4.6–4.8 vil bli iverksatt gjennom endringer av forskrift om arbeidsrettede tiltak.

Det vil bli utarbeidet overgangsordninger for berørte deltakere og tiltaksarrangører. Ingen brukere skal miste det tilbudet de har som følge av endringene. Brukere som deltar i ordningene når omleggingen trer i kraft, skal kunne fortsette tiltaksløpet i tråd med det som er avtalt mellom bruker og Arbeids- og velferdsetaten.

Tiltaksarrangører som blir påvirket av endringene vil bli gitt nødvendig tid til omlegging og omstilling. Departementet vil i samarbeid med Arbeids- og velferdsdirektoratet og berørte aktører vurdere hensiktsmessige overgangsordninger slik at leverandører som har behov for det, gis tid til omstilling.

4.12 Oppsummering av forslagene

Regjeringen ønsker økt bruk av ordinært arbeidsliv for å styrke utsatte gruppers muligheter til å komme i arbeid, og vil:

- Utvide adgangen til midlertidig ansettelse.
- Øke bruken av lønnstilskudd i ordinært arbeidsliv ved blant annet å innføre mulighet for høyere lønnsrefusjon for personer med nedsett arbeidsevne, og ved å utvide adgangen til midlertidig ansettelse i tiltaksperioden.
- Etablere en ny, varig lønnstilskuddsordning, og fase inn lønnstilskuddsordningen *tilrettelagt arbeid i arbeidsmarkedsbedrift* i denne ordningen.
- Målrette arbeidstreningstiltaket i ordinært arbeidsliv og styrke oppfølgingen av tiltaksdeltaker og arbeidsgiver.
- Etablere et nytt arbeidsforberedende tiltak i et tilrettelagt og skjermet arbeidsmiljø basert på de eksisterende tiltakene *kvalifisering i arbeidsmarkedsbedrift og arbeidspraksis i skjermet virksomhet*.
- Etablere et nytt inkluderingstilskudd for arbeidssøkere.
- Innføre en ny og mer forpliktende tilretteleggings- og oppfølgingsavtale.
- Videreutvikle tiltaket *varig tilrettelagt arbeid i skjermede virksomheter* ved å innføre en permisjonsordning for deltakere som ønsker å hospitere i ordinære bedrifter.
- Stille tydeligere resultatkrav til leverandører av arbeidsrettede tiltak.

Del II
Proposisjonsdel

5 Midlertidig ansettelse mv.

5.1 Bakgrunn for forslagene

5.1.1 Bakgrunn

Regjeringen ønsker et trygt, fleksibelt, familievennlig og inkluderende arbeidsliv. Faste ansettelser skal være hovedregelen i et arbeidsliv som skal være preget av trygge og anstendige arbeidsvilkår. Samtidig er det behov for å gjøre det lettere for flere å prøve seg i arbeid. Mange sliter med å komme inn på arbeidsmarkedet. Personer som av ulike årsaker har redusert arbeidsevne og usikker produktivitet opplever at det kan være vanskelig å oppnå ansettelse. En av grunnene til dette kan være at arbeidsgivere er bekymret for kostnader ved eventuell feilansettelse og eventuell oppsigelse. Det tilsier at det er behov for virkemidler som kan bidra til å redusere arbeidsgivernes usikkerhet ved ansettelser. Derfor vil regjeringen legge til rette for et åpent arbeidsliv, blant annet gjennom å utvide adgangen til bruk av midlertidige ansettelser. I dag er adgangen til midlertidige ansettelser etter arbeidsmiljøloven begrenset. Samtidig er det behov for å forenkle og tydeliggjøre enkelte av de gjeldende bestemmelsene om midlertidig ansettelse.

En utvidet adgang til midlertidig ansettelse kan bidra til å redusere arbeidsgivers opplevde risiko ved nyansettelser, og bidra til noe større fleksibilitet i arbeidsmarkedet. Større fleksibilitet i arbeidsmarkedet kan gi flere mulighet til å prøve seg i arbeidslivet. Midlertidig ansettelse kan i en del tilfeller fungere som et springbrett inn i arbeidslivet for personer som står utenfor. En forenkling og tydeliggjøring av gjeldende regler vil gjøre det enklere for både arbeidsgivere og arbeidstakere å forholde seg til regelverket.

På denne bakgrunn legger Arbeids- og sosialdepartementet fram forslag til endringer i arbeidsmiljølovens bestemmelser om midlertidig ansettelse.

5.1.2 Høring

Arbeids- og sosialdepartementet sendte 25. juni 2014 på høring forslag om endringer i arbeidsmiljølovens bestemmelser om midlertidig ansettelse mv. Høringsfristen ble satt til 25. september.

jølovens bestemmelser om midlertidig ansettelse mv. Høringsfristen ble satt til 25. september.

Høringsinstanser:

Departementene

Arbeids- og velferdsdirektoratet
Arbeidsforskningsinstituttet (AFI)
Departementenes sikkerhets- og serviceorganisasjon
Direktoratet for arbeidstilsynet
Domstoladministrasjonen
Forbrukerrådet
Likestillings- og diskrimineringsombudet (LDO)
Petroleumstilsynet
Regjeringsadvokaten
Riksmekleren
Statens arbeidsmiljøinstitutt (STAMI)
Statens seniorråd
Statistisk sentralbyrå (SSB)

Høgskolen i Lillehammer
Høgskolen i Molde
Høgskolen i Oslo og Akershus
Høgskolen i Telemark
Høgskolen i Østfold
Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet (NTNU)
Universitetet i Agder
Universitetet i Bergen
Universitetet i Oslo
Universitetet i Oslo, Institutt for offentlig rett
Universitetet i Oslo, Institutt for privatrett
Universitetet i Stavanger
Universitetet i Tromsø

Arbeidsretten
Stortingets ombudsmann for forvaltningen
Oslo kommune

Forskningsinstituttet IRIS
Frischsenteret
Helse Midt-Norge RHF
Helse Nord RHF
Helse Sør-Øst RHF

Endringer i arbeidsmiljøloven og sosialtjenesteloven
(adgang til midlertidig ansettelse mv. og vilkår om aktivitet for stønad til livsopphold)

Helse Vest RHF	Norsk Flygelederforening
AFF AS	Norsk Flygerforbund
Akademikerne	Norsk Flytekniker Organisasjon
Aksjonærforeningen	Norsk Folkehjelp
Apotekforeningen	Norsk institutt for by- og regionforskning
Arbeiderbevegelsens Arbeidsgiverforening	Norsk Journalistlag
Arbeidersamvirkenes Landsforening	Norsk Kabinforening
Arbeidsgiverforeningen Spekter	Norsk Kvinnesaksforening
Arbeidsgiverorganisasjon for samvirkeforetak (SAMFO)	Norsk Landbrukssamvirke
Arbeidsmiljøseneteret	Norsk Regnesentral
Arbeidssøkerforbundet (AFO)	Norsk Sjøoffisersforbund
Bedriftsforbundet	Norsk Skuespillerforbund
Chr. Michelsens Institutt for Videnskap og Åndsfrihet (CMI)	Norsk sosiologforening
Coop Norge AS	Norsk yrkeshygienisk forening
Den norske Advokatforening	Norske film, TV- og spillprodusenters forening
Den norske jordmorforening	Norske Meierifolks Landsforening
Elevorganisasjonen (EO)	NORSKOG
Finans Norge	Næringslivets Hovedorganisasjon (NHO)
Forskningsstiftelsen Fafo	Næringslivets sikkerhetsorganisasjon
Funksjonshemmedes Fellesorganisasjon	Organisasjon for administrative, ledende og tekniske stillinger (ALT)
Handelshøyskolen BI Oslo	Private Barnehagers Landsforbund
HR Norge	Samfunns- og næringslivsforskning
Institutt for samfunnsforskning	Senter for seniorpolitikk
Juridisk rådgivning for kvinner (JURK)	SINTEF Byggforsk
Juss-Buss	SINTEF Teknologi og samfunn
Jussformidlingen i Bergen	Sparebankforeningen i Norge
KA Kirkelig arbeidsgiver- og interesseorganisasjon	Stiftelsen Rogalandsforskning
Kommunesektorens organisasjon (KS)	Transportbrukernes Fellesorganisasjon
KS Bedrift	Transportøkonomisk institutt
Landsorganisasjonen i Norge (LO)	Unio
Lederne	Hovedorganisasjonen Virke
Luftfartens funksjonærforening	Yrkesorganisasjonenes Sentralforbund (YS)
Maskinentreprenørenes Forbund	<i>Høringsuttalelser med merknader:</i>
Nordlandsforskning	Barne- likestillings- og inkluderingsdepartementet
Norges Bondelag	Forsvarsdepartementet
Norges Farmaceutiske Forening	Helse- og omsorgsdepartementet
Norges Fleridrettsforbund	Samferdselsdepartementet
Norges Handelshøyskole (NHH)	Direktoratet for arbeidstilsynet
Norges Handikapforbund	Jernbaneverket
Norges Ingeniør- og teknologiorganisasjon (NITO)	Likestillings- og diskrimineringsombudet (LDO)
Norges Kommunerevisorforbund	Petroleumstilsynet
Norges Kvinne- og familieforbund	Statens arbeidsmiljøinstitutt (STAMI)
Norges Lastebileierforbund	Handelshøyskolen BI
Norges Rederiforbund	Høgskolen i Buskerud og Vestfold
Norges Røde Kors	Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet (NTNU)
Norges Skogeierforbund	
Norges Taxiforbund	
Norsk Bonde- og Småbrukarlag	Elverum kommune
Norsk Brannvernforening	Halden kommune
Norsk Elektroteknisk Komite	Nord-Aurdal kommune

Endringer i arbeidsmiljøloven og sosialtjenesteloven
(adgang til midlertidig ansettelse mv. og vilkår om aktivitet for stønad til livsopphold)

Oslo kommune
Sel kommune
Tynset kommune

Forum for hovedverneombud i helseforetakene
Helse Sør-Øst RHF
Hovedverneombudet i Lillehammer kommune

Akademikerne
Arbeidsgiverforeningen for samvirkeforetak (SAMFO)
Arbeidsgiverforeningen Spekter
Arkitektbedriftene i Norge
Bedriftsforbundet
Delta
Den norske advokatforening
Den norske jordmorforening
Fagforbundet, lokale avdelinger
Fellesforbundet, lokale avdelinger
Fellesorganisasjonen (FO)
Finans Norge
Funksjonshemmedes Fellesorganisasjon
FUS AS
Heismontørenes fagforening
Hovedorganisasjonen Virke
HR Norge
Hørselshemmedes Landsforbund
Juridisk rådgivning for kvinner (JURK)
Juss-Buss
Jussformidlingen
Justis- og beredskapsdepartementet
Kirkelig arbeidsgiver- og interesseorganisasjon
Kommunesektorens organisasjon (KS)
Landsorganisasjonen i Norge (LO)
Landsorganisasjonen i Norge, lokale avdelinger
Levanger Arbeiderparti
Maskinentreprenørenes forbund
Nordnorske Entreprenørers Service-Organisasjon SA
Norge Handikapforbund
Norges ingeniør- og teknologiorganisasjon (NITO)
Norges Kommunistiske Parti, Østfold distrikt
Norges Lastebileier-forbund
Norges Rederiforbund
Norsk filmforbund
Norsk Flytekniker Organisasjon
Norsk Journalistlag
Norsk Kvinnesaksforening
Norsk Skuespillerforbund
Norsk Yrkeshygienisk Forening
Næringslivets hovedorganisasjon (NHO)
Parat
Private Barnehager Landsforbund
Rettpolitisk forening

Rødt, lokale avdelinger
Sammenslutningen av fagorganiserte i energisektoren
ULOBA SA
Unge funksjonshemmede
Unio
Yrkesorganisasjonenes Sentralforbund (YS)

I tillegg hadde 69 privatpersoner merknader til forslagene.

5.2 Situasjonsbeskrivelse

5.2.1 Midlertidige ansettelser i norsk arbeidsliv

Andelen midlertidig ansatte i norsk arbeidsliv er om lag 8 prosent (8,3 prosent i gjennomsnitt for 2013 og 7,6 prosent for andre kvartal i 2014, i følge Statistisk sentralbyrås Arbeidskraftundersøkelse). Gjennomsnittet for EU-landene er 14 prosent. I Sverige er andelen om lag 16 prosent. I Danmark er andelen midlertidig ansatte om lag som i Norge.

I aldersgruppen under 25 år er nær ¼ av alle sysselsatte midlertidig ansatt.

Blant innvandrere er andelen midlertidig ansatte noe høyere, spesielt blant dem fra Asia, Afrika og Sør-Amerika der nærmere 14 prosent er midlertidig ansatt (Statistisk sentralbyrå 2013).

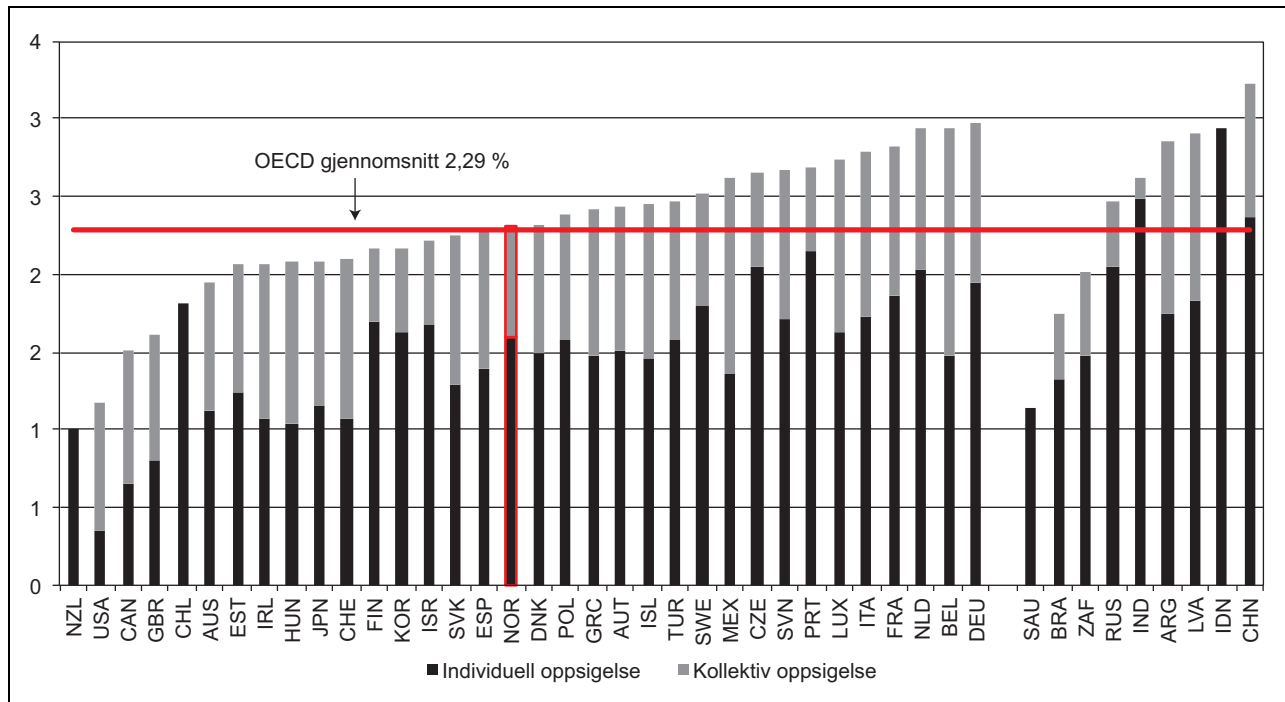
Det er flere kvinner enn menn som er midlertidig ansatt. Kvinner utgjør 60 prosent av alle midlertidig ansatte. Flertallet av disse er ansatt i vikariater.

I offentlig sektor er elleve prosent midlertidig ansatt, mot syv prosent i privat sektor. I privat sektor er bruken av midlertidig ansatte mest utbredt i overnattings- og serveringsvirksomhet. Om lag 60 prosent av arbeidstakerne i denne næringen er kvinner.

I offentlig sektor er midlertidig ansettelse mest utbredt innen helse- og sosialtjenester og innen undervisning. I hver av disse næringene jobbet tolv prosent av de ansatte midlertidig i andre kvartal 2014. Dette er sektorer som domineres av kvinnelige arbeidstakere, med om lag 65 prosent kvinner i undervisningssektoren og over 80 prosent i helse- og sosialsektoren (Statistisk sentralbyrå, Arbeidskraftundersøkelsen andre kvartal 2014).

I overkant av 40 prosent av de midlertidige ansatte er i vikariater, i underkant av 20 prosent er i engasjement eller i prosjektansettelse, 16–18 prosent er ekstrahjelp og i overkant av 10 prosent er i en lærling- eller praktikantstilling. Under 1

Endringer i arbeidsmiljøloven og sosialtjenesteloven
(adgang til midlertidig ansettelse mv. og vilkår om aktivitet for stønad til livsopphold)



Figur 5.1 OECD Employment Protection Legislation Index om regelverk for individuelle og kollektive oppsigelser

Kilde: OECD Employment Outlook 2013

prosent av de midlertidig ansatte er deltakere på arbeidsrettede tiltak.

Andelen langvarige midlertidige ansettelser er høyere i staten, der tjenestemannslovens og universitets- og høyskolelovens bestemmelser regulerer adgangen til å ansette midlertidig.

5.2.2 Midlertidige ansettelser og samlet stillingsvern

De mest sentrale elementene i arbeidsmiljølovens bestemmelser om ansattes stillingsvern er hovedregelen om fast ansettelse og prinsippet om at en oppsigelse krever saklig grunn. Disse elementene har stått uforandret helt siden arbeidsmiljøloven kom i 1977.

OECD har utarbeidet en indikator for samlet stillingsvern blant sine medlemsland, det vil si oppsigelsesvernet for fast ansatte og adgangen til midlertidig ansettelse, jf. figur 5.1 og 5.2. Den siste versjonen av rangeringen er fra 2013. Mange land har et strengt stillingsvern for fast ansatte. Det skyldes blant annet at lovbestemmelser om økonomisk sluttvederlag for ansatte er en del av det samlede stillingsvernet. Norge ligger omtrent på OECD-gjennomsnittet når det gjelder stillingsvern for *fast ansatte*, mens vi i følge OECDs indeks er et av landene som har den strengeste reguleringen av adgangen til *midlertidig ansettelse*

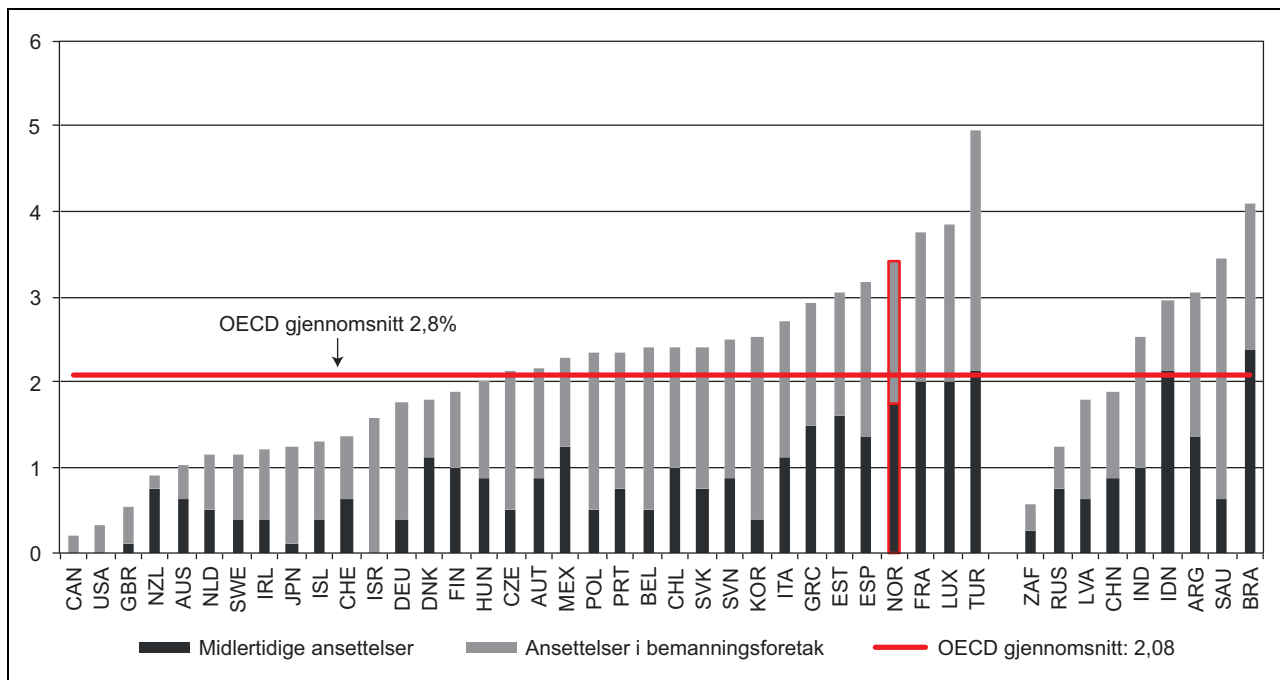
og andre kortvarige tilknytningsformer. For de fleste OECD-land stiller det seg motsatt, de kjenetegnes av et strengt stillingsvern for fast ansatte og mindre strenge regler for midlertidig ansatte.

5.2.3 Forskning om midlertidige ansettelser

5.2.3.1 Hovedfunn

Forskningen på effekter av midlertidige ansettelser har en stor grad av usikkerhet og er dels gjennomført i land med et arbeidsliv som er veldig forskjellig fra det norske. Forskningen sammenlikner land som er forskjellige langs en rekke dimensjoner, og hvor det er vanskelig å identifisere den isolerte effekten av stillingsvernsreglene. Dette gjør det vanskelig å trekke bastante konklusjoner basert på forskning. Det er forskningsfunn som tyder på både positive og negative effekter av økt adgang til midlertidige ansettelser. En har ikke kunnet finne en effekt på sysselsettningsnivået generelt ved økt adgang til midlertidig ansettelse eller endret stillingsvern. Enkelte studier tyder imidlertid på at midlertidig ansettelse kan fungere som et «springbrett» inn i arbeidslivet for enkelte grupper. Forskningen tyder på at midlertidig ansatte opplever større problemer med arbeidsmiljø og helse sammenlignet med fast ansatte, og viser klart at disse i mindre grad får delta i opp-

Endringer i arbeidsmiljøloven og sosialtjenesteloven
(adgang til midlertidig ansettelse mv. og vilkår om aktivitet for stønad til livsopphold)



Figur 5.2 OECD Employment Protection Legislation Index om midlertidige ansettelser og ansettelser i bemanningsforetak

Kilde: OECD Employment Outlook 2013

læringstiltak finansiert av arbeidsgiver. Studier fra ulike land og kulturer er ikke nødvendigvis sammenlignbare i og med at de ulike landene har varierende rammebetingelser som de midlertidige ansettelsene må tolkes i lys av.

5.2.3.2 Effekter på sysselsetting

I forskningen som er gjennomført har en ikke kunnet finne en effekt av økt adgang til midlertidig ansettelse eller endret stillingsvern på sysselsettingsnivået generelt.

Kahn (2010) har sett på tidsseriedata for ni europeiske land (ingen skandinaviske) og finner ingen empiriske bevis på at en oppmykning av reglene for bruk av midlertidige ansettelser øker sysselsettingen.

Norsk forskning som har vurdert internasjonal forskning om effekter av lovreguleringer av stillingsvern har kommet med tre hovedkonklusjoner (Econ 2009):

- Sterkt vern av faste stillinger kan gi økt langtidsledighet og gjøre det vanskeligere for ungdom å komme inn på arbeidsmarkedet.
- Sterkt vern av faste stillinger kan ha negativ effekt på produktivitetsutviklingen.
- Et liberalt reguleringsregime for midlertidige stillinger og innleie av arbeidskraft kan bidra til å skape et segment hvor arbeidsgiverne satses lite på kompetanseoppbygging.

Econs gjennomgang viser at et strengere stillingsvern gir mindre gjennomstrømming i arbeidsmarkedet (færre ansettelser og oppsigelser), svakere produktivitetsvekst og lavere sysselsetting blant utsatte grupper, men trolig mindre effekter på samlet sysselsetting. Dette innebærer at nykomere i arbeidsmarkedet kan få problemer med å etablere seg i arbeidsmarkedet når stillingsvernet er strengt eller adgangen til midlertidig ansettelse er liten. Motstykket til dette er at etablerte arbeidstakere i mindre grad vil stå i fare for å miste jobben.

En svensk gjennomgang av forskningen (Skedinger 2008) konkluderer med at et strengt stillingsvern beskytter de fast ansatte, men bidrar til at tersklene inn i arbeidsmarkedet blir høyere for dem som står utenfor.

5.2.3.3 Midlertidige stillinger som springbrett inn i arbeidslivet

OECD gjengir en rekke internasjonale studier av effekter av midlertidige ansettelser (OECD Employment Outlook 2013 og 2014). De oppsummerer med at midlertidige ansettelser og andre atypiske ansettelsesforhold kan være et springbrett til stabile ansettelsesforhold for mange arbeidstakere, særlig unge. Det understrekes at en midlertidig ansettelse kan fungere som et springbrett for noen arbeidstakere, samtidig kan

det fungere som en felle for andre, dersom de blir værende på midlertidig ansettelse eller gående mellom arbeidsledighet og kortvarige tilknytningsformer i lang tid. OECD viser til at store forskjeller i regelverket som regulerer stillingsvernet for fast ansatte og midlertidig ansatte kan gjøre det vanskeligere å gå fra midlertidig til fast stilling. OECD viser til forskning som tyder på at dersom reglene for midlertidige ansettelser liberaliseres, samtidig som man opprettholder et strengt vern av faste ansettelser, er det en tendens til at arbeidsgivere søker å erstatte faste ansettelser med midlertidige (jf. også Svalund 2013). Mange av disse erfaringene stammer imidlertid fra land med strengere vern for fast ansatte enn her i landet. I Norge har vi i følge OECD et midtels strengt stillingsvern for fast ansatte, mens vi har mer restriktive regler for midlertidige ansettelser enn de fleste andre OECD-land.

I en studie basert på tall fra 1990- og 2000-tallet konkluderer Engebretsen, Salvanes og Vassengen (2012) med at midlertidige stillinger fungerer som et springbrett til faste stillinger, særlig blant unge og lavt utdannede. Deres studie, som er basert på Arbeidskraftundersøkelsen, finner at av personer med midlertidig ansettelse var 26 prosent i permanent stilling etter ett kvartal, og etter ett år har rundt halvparten gått over i permanent stilling. Til sammenligning var overgangen til jobb blant arbeidsledige betraktelig lavere, i underkant av 19 prosent av de ledige hadde jobb etter ett kvartal, og 37 prosent etter ett år. I følge denne studien er springbrett-effekten sterkest for menn, de over 30 år og de med lav utdanning.

Det er i denne sammenheng ikke sett spesielt på om dette gjelder for innvandrere eller de med nedsatt funksjonsevne. Forskningen på dette området har i liten grad kartlagt forhold som berører personer med nedsatt funksjonsevne eller innvandrerbakgrunn. Tidligere undersøkelser indikerer at ikke-vestlige innvandrere har vanskeligheter med å komme videre fra «arbeidslivets randsoner», den delen av arbeidslivet som tilbyr midlertidige, dårlig betalte jobber som ikke krever særlig formell utdanning (Djuve 2006).

En svensk studie fra 2001 finner at midlertidig ansettelse fungerer som et springbrett for personer som ble ansatt for utprøving (midlertidig ansettelse på generelt grunnlag i inntil seks måneder), menn og høyere utdannede. For andre grupper, for eksempel sesongansatte, kvinner og personer med lav utdanning, er det større risiko for at de blir værende midlertidig ansatt over lengre tid, eller går over i arbeidsløshet (Håkansson 2001).

I en studie av registerdata finner von Simson (2009) støtte til en hypotese om at vikarbyråarbeid er et springbrett til arbeidsmarkedet for ikke-vestlige innvandrere. I en annen studie ser von Simson (2012) på effekten av vikarbyråarbeid for ungdom uten fullført videregående utdanning. Studien viser at vikarbyråarbeid øker sannsynligheten for at ungdommene får seg ordinært arbeid. Resultatene tyder videre på at vikarbyråarbeid kan være et effektivt supplement til ordinære arbeidsmarkedstiltak, særlig sett i forhold til tiltaket «arbeidspraksis», som er den type tiltak som oftest tilbys ungdom. Arbeid gjennom vikarbyrå er imidlertid ikke direkte sammenlignbart med det å være midlertidig ansatt i en virksomhet.

Nyere forskning tyder på at det er tiltaksplasser i ordinære virksomheter som er mest effektivt for å få personer med redusert arbeidsevne inn i arbeid (Markussen og Røed 2014), jf. omtale i meldingsdelen kapittel 4.

5.2.3.4 Overgang fra midlertidig til fast ansettelse

I følge OECDs tallmateriale er sannsynligheten for å få en fast heltidsstilling klart større for personer som har hatt en midlertidig stilling sammenlignet med dem som har vært arbeidsledige. Samtidig har midlertidig ansatte høyere sannsynlighet for å bli arbeidsledige sammenlignet med fast ansatte.

Tidligere undersøkelser i det norske arbeidsmarkedet tyder på at andelen arbeidstakere som går fra midlertidig til fast ansettelse er forholdsvis høy, fra halvparten til to tredjedeler av de midlertidige ansatte hadde fått fast jobb i løpet av to år (Nergaard 2004, Longva 2002 og 2003).

Studier viser at Norge har høy overgang fra midlertidig til fast ansettelse, og lav overgang fra midlertidige stillinger til arbeidsledighet eller annen inaktivitet. Finland og Sverige har langt flere som forblir midlertidig ansatt eller som går over til ledighet. Flere studier viser at mobiliteten i arbeidsmarkedet er høyest i Danmark, fulgt av Norge og med lavest mobilitet i Finland og særlig Sverige. Risikoen for å forbli i midlertidige kontrakter er størst i Finland og Sverige, mens sannsynligheten for å gå fra midlertidig til fast er størst i Norge (Berglund og Furåker 2011, Svalund 2013).

En studie av overganger i arbeidsmarkedet som er utført for Nordisk Ministerråd viser at Norge er det nordiske landet som har den høyeste prosentvise overgangen fra midlertidig til fast ansettelse. Etter ett år var 49,8 prosent blitt fast ansatt, mens tilsvarende andeler for de andre lan-

Endringer i arbeidsmiljøloven og sosialtjenesteloven
(adgang til midlertidig ansettelse mv. og vilkår om aktivitet for stønad til livsopphold)

dene var: Danmark 42,5 prosent, Sverige 30 prosent, Finland 24,5 prosent (Berglund et. al 2010).

I OECD Employment Outlook 2014 presenteres en beregning av overganger fra midlertidige til faste ansettelser (figur 5.3). I de fleste europeiske land er overgangen lav. Tallmaterialet er fra tidsperioden 2006–2011, som faller sammen med virkningene av den internasjonale finanskrisen. Norge skiller seg her ut ved å være det landet som sammen med Island har den høyeste andelen midlertidig ansatte som i løpet av en treårs periode er blitt ansatt i faste heltidsstillinger.

5.2.3.5 Midlertidige ansettelser og kompetanseutvikling

Gjennomgang av forskningen (Econ 2009) viser at et liberalt reguleringsregime for midlertidige stillinger og innleie av arbeidskraft kan bidra til å skape et segment hvor arbeidsgiverne satser lite på kompetanseoppbygging.

OECDs analyser tyder på at arbeidsgivere satser mindre på midlertidig ansatte enn fast ansatte når det gjelder betalt kompetanseutvikling. Det å være midlertidig ansatt reduserer sannsynligheten for å motta arbeidsgiverfinansiert opplæring sammenlignet med det å være fast ansatt (OECD 2014).

De studier som tidligere er gjort av midlertidig ansatte i Norge tyder imidlertid ikke på at disse arbeider i «dårligere jobber» enn fast

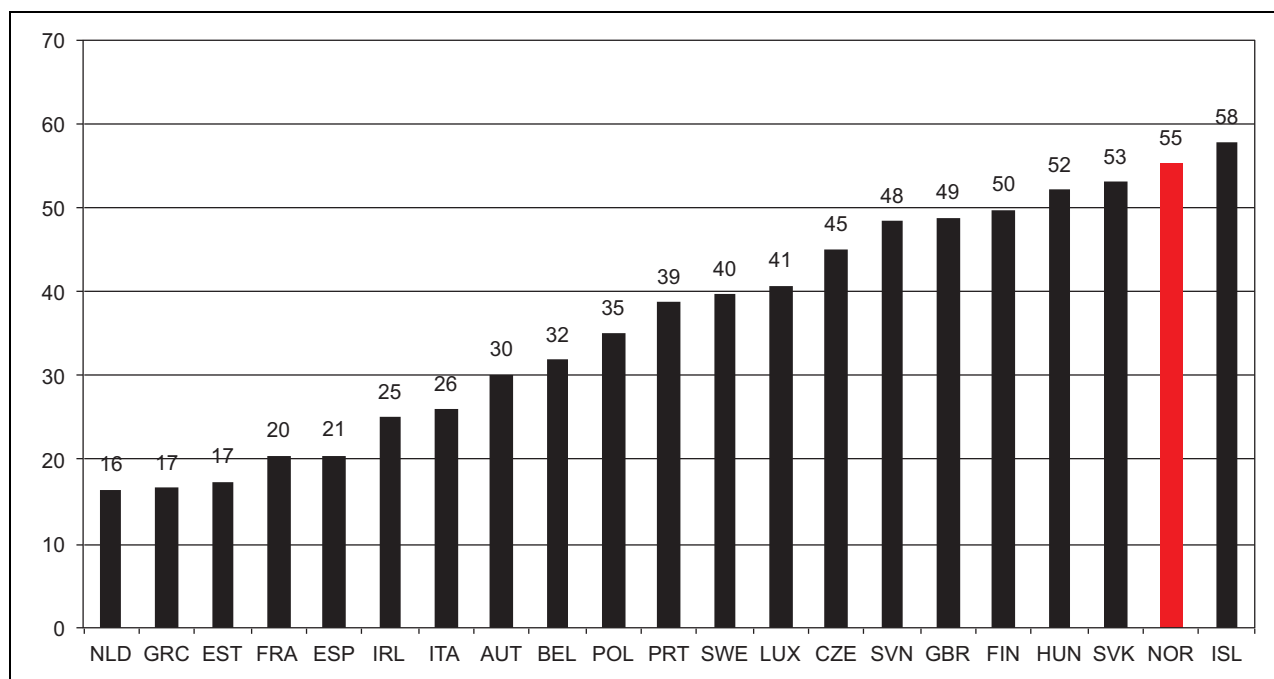
ansatte, målt etter tilbud om opplæring, verneombud på arbeidsplassen, skriftlig arbeidskontrakt og mulighet for å delta på møter (jf. blant annet Nergaard 2004).

I enkelte svenske undersøkelser kommer det imidlertid fram forskjeller mellom midlertidig ansatte og fast ansatte. De midlertidig ansatte oppgir at de i betydelig lavere grad enn fast ansatte har fått utdannelse eller kurs betalt av arbeidsgiver det siste året, og at de mener de har mindre innflytelse på egen arbeidshverdag enn fast ansatte (Aronsson, Gustafsson og Dallner 2000).

5.2.3.6 Midlertidige ansettelser, arbeidsmiljø og helse

Ansatte med midlertidig tilknytning til arbeidslivet har i følge OECDs gjennomgang av forskning lavere lønn, de opplever høyere grad av usikkerhet i arbeidsmarkedet og økte arbeidsmiljøbelastninger sammenlignet med arbeidstakere som er fast ansatt (OECD 2014).

Studier fra ulike land tyder på at midlertidig ansatte har høyere forekomst av psykiske plager enn fast ansatte. Dette bygger blant annet på studier fra Sverige og Finland (Virtanen 2005, Statens Arbeidsmiljøinstitutt (STAMI) 2014). Det er indikasjoner på at sammenhengen mellom midlertidige ansettelser og psykisk helse er knyttet til graden av stabilitet og forutsigbarhet i arbeidsfor-



Figur 5.3 Overgang fra midlertidig til fast ansettelse. Prosentandel av midlertidig ansatte som etter tre år er fast ansatt i heltidsstillinger. OECD Employment Outlook 2014 Figur 4.13.

Kilde: OECDs beregninger basert på EUs statistikk om inntekt og levekår 2005–11. Tallmaterialet for Norge er 2006–2009, for de fleste andre land er perioden 2007–2010 eller 2008–2011.

holdet. Sammenheng mellom midlertidig stilling og økt risiko for psykiske plager er funnet i studier fra ulike land, men ulike definisjoner av midlertidig ansatte og ulike arbeidsbetingelser for midlertidig ansatte kan bidra til at sammenhengen varierer mellom land og sektorer. I sin gjennomgang av forskningen på dette området skriver STAMI at basert på den foreliggende litteraturen kan man likevel ikke utelukke den alternative forklaringen, at mennesker med psykiske problemer har større sannsynlighet for å bli ansatt i midlertidige stillinger, har større sannsynlighet for å miste faste arbeidsforhold og har mindre sannsynlighet for å gå over fra midlertidig til fast stilling.

En klar overvekt av studier finner en forhøyet risiko for arbeidsskader blant midlertidig ansatte.

Midlertidig ansatte vurderer sin allmenne helsetilstand som dårligere enn fast ansatte. Forskningen på dette gir generelt ikke noe entydig svar på om det er en klar årsakssammenheng mellom midlertidige ansettelser og økt risiko for helseproblemer. Midlertidig ansatte ser ikke ut til å ha høyere sykefravær enn fast ansatte. Tvert imot er det enkelte studier som viser at midlertidig ansatte har lavere sykefravær enn fast ansatte. I forskningen blir det vist til at opplevelsen av risiko for å miste jobben kan ha betydning for fraværet.

I en studie av arbeidshelse og sikkerhet utført på oppdrag fra Europaparlamentet vises det til at arbeidstakere med tidsbegrenset tilknytning til arbeidslivet generelt opplever mer krevende arbeidsforhold og derfor har en høyere risiko for arbeidsrelaterte helseproblemer. De finner ingen særskilte kjønnsforskjeller, siden andelen kvinner og menn på tidsbegrensede kontrakter er om lag den samme i EU-landene (Belin mfl. 2011).

Disse studiene sammenligner situasjonen for fast og midlertidig ansatte, som er den mest relevante innfallsvinkelen i forskning om arbeidsliv og arbeidsmiljø. Det er ikke gjort studier som sammenligner helsesituasjonen mellom midlertidig ansatte og arbeidsledige eller personer utenfor arbeidslivet. Et generelt funn i forskningen om arbeidsmiljø og helse er at arbeid og aktivitet er helsebringende.

Forskningen som finnes er internasjonal eller knyttet til situasjonen i det enkelte land som er undersøkt. Det foreligger ingen særskilte studier av effekter av midlertidige ansettelser på helse fra det norske arbeidsmarkedet. STAMI viser til at det kan være nasjonale forskjeller knyttet til eventuelle helsekonsekvenser av midlertidige ansettelser og jobbusikkerhet. Slike forhold vil kunne være preget av det nasjonale arbeidsmarkedet, som i Norge har vært stabilt bra over lengre tid. Dette gjør det vanskeligere å overføre funn fra

forskning fra land til land. STAMI viser til at jobbusikkerhet generelt er en faktor som øker risikoen for uhelse i arbeidslivet.

I flere av studiene om arbeidsmiljø og helse ser det ikke ut til å være klare skiller mellom arbeidstakere som er midlertidig ansatt direkte i en virksomhet og arbeidstakere som leies ut gjennom bemanningsforetak. Dette er ikke tilknytningsformer som er direkte sammenlignbare.

5.2.3.7 Behov for videre forskning

Mens omfanget av midlertidige ansettelser har vært relativt begrenset i det norske arbeidsmarkedet, har det i lengre tid utgjort et større innslag i andre land. Mye av forskningen om virkninger av midlertidige ansettelser er følgelig orientert om andre land og annerledes problemstillinger enn det som preger det norske arbeidslivet.

Det er behov for mer kunnskap om midlertidige ansettelser i det norske arbeidsmarkedet. Arbeids- og sosialdepartementet har derfor tatt initiativ til en flerårig forskningsavtale for å framskaffe økt kunnskap om utviklingstrekk i arbeidslivet når det gjelder tilknytningsformer og effekter av endringer i regelverk vedrørende midlertidig ansettelse. Det er særlig tilknytningsformene fast ansettelse, midlertidig ansettelse, innleie og oppdrag/entreprise og samspillet mellom disse formene man vil se nærmere på.

Departementet har anmodet STAMI om å ha et spesielt fokus på midlertidige ansettelsesforhold i den kontinuerlige arbeidsmiljøovervåkingen som gjennomføres av Nasjonal overvåking av arbeidsmiljø og -helse (NOA) ved STAMI, og om at det spesifikt skal rapporteres på slike forhold i NOAs formidling på basis av de nasjonale datakildene som NOA har tilgang til. STAMI er også anmodet om å løpende vurdere potensialet for å initiere vitenskapelig forskning på området.

5.3 Gjeldende rett

5.3.1 Norge

5.3.1.1 Oversikt

Hovedregelen i norsk rett er at arbeidstaker skal ansettes fast, det vil si at arbeidsavtaler skal inngås for et ubestemt tidsrom. Det er likevel adgang til å inngå midlertidige arbeidsavtaler dersom bestemte vilkår foreligger. Dette følger av arbeidsmiljøloven § 14-9 som gjelder kommunal og privat sektor, samt helseforetakene. Hovedregelen om fast ansettelse, men med adgang til midlertidig

ansettelse, gjelder også i statlig sektor, jf. tjenestemannsloven § 3. Adgangen til midlertidig ansettelse er i noe utstrekning også regulert i særlover, jf. universitets- og høyskoleloven §§ 6-4 – 6-6, kommuneloven § 24, samt i enkelte andre særlover om statlig virksomhet.

5.3.1.2 Gjeldende hovedregel

Arbeidsmiljøloven § 14-9 første ledd bokstav a, åpner for at det kan inngås midlertidig arbeidsavtale «når arbeidets karakter tilsier det og arbeidet atskiller seg fra det som ordinært utføres i virksomheten». Bestemmelsen er en videreføring av arbeidsmiljøloven av 1977 (§ 58 A nr. 1 a). Forarbeider og rettspraksis vedrørende bestemmelsen i 1977-loven har derfor fortsatt betydning for forståelsen av gjeldende regel, jf. Ot.prp. nr. 24 (2005–2006) s. 5.

Til tross for ordlyden i bestemmelsen er det ikke et absolutt vilkår at arbeidet atskiller seg fra det som ordinært utføres i virksomheten, jf. Rt. 2001 s. 1413 (Norsk Folkehjelpdommen). Tilføyelsen ble gjort av Kommunalkomiteen i Stortinget, se Innst. O nr. 2 (1994–95). Høyesterett viste i saken til at formålet med bestemmelsen var å stramme inn adgangen til midlertidig ansettelse, og at man etter ordlyden skulle anta at det er en nødvendig betingelse for å akseptere midlertidig ansettelse «at arbeidet adskiller seg fra det som ordinært utføres i bedriften». Under henvisning til Kommunalkomiteens flertalls egen forståelse av ordlyden, fant retten at det ikke er holdepunkter for at bestemmelsen skal tas så strengt på ordet.

Både forskjeller i arbeidets *art* som skiller seg fra det ordinære og markerte forskjeller i *arbeidsmengde*, samt eventuelle ytre omstendigheter, ligger innenfor ordlyden. Det er adgang til å ansette midlertidig for å dekke arbeidskraftbehov som knytter seg til sesongmessige svingninger, for eksempel i turistnæringen eller i næringsmiddelindustrien. Behov for tidsavgrenset ekstra arbeidskraft som er det normale og som gjentas årlig, for eksempel julehjelp, vil også gi grunnlag for å ansette midlertidig. Arbeidsgiver kan videre ansette midlertidig for topper som ikke er sesongavhengige, dersom det dreier seg om kortvarige og uforutsigbare situasjoner. Det er imidlertid ikke anledning til å ansette midlertidig for å avhjelpe generelle eller jevne variasjoner i ordretilgang eller ved usikkerhet om eventuell fremtidig reduksjon i arbeidsmengde, med sikte på omorganisering eller lignende. Grensen mellom sesongvariasjoner og generelle variasjoner i arbeidsmengde kan være vanskelig å trekke.

Grensen må vurderes og fastsettes i det enkelte tilfellet. Organiseringen av arbeidet i prosjekter eller enkeltstående oppdrag vil ikke i seg selv være nok til å begrunne midlertidig ansettelse etter arbeidsmiljøloven. Dersom arbeidsoppgavene som utføres er de samme i prosjekt etter prosjekt, tilsier ikke selve organiseringen midlertidig ansettelse.

I rettspraksis er det slått fast at bestemmelsens vilkår om at «arbeidets karakter tilsier det» skal tolkes strengt, men er ikke til hinder for midlertidig ansettelse når det trengs personell med særlige formelle kvalifikasjoner og det ikke har meldt seg kvalifiserte søkere. Høyesterett har slått fast at dette er arbeidsforhold av en slik særegen karakter, at midlertidig ansettelse lovlig kan avtales når det er saklig behov for det og ansettelsen begrenses til det som er strengt nødvendig (Rt. 1991 s. 872 og Rt. 1985 s. 1141).

5.3.1.3 Vikariat

Det er adgang til å ansette midlertidig for å fylle bestemte arbeidsoppgaver eller en bestemt stilling ved andre arbeidstakers fravær (vikariat), jf. arbeidsmiljøloven § 14-9 første ledd bokstav b. Det kan for eksempel være sykevikariater, vikariater ved permisjoner eller ved ferieavvikling. Samme vikar kan benyttes flere ganger, under forutsetning av at noen faktisk er fraværende og vikaren dekker et arbeidskraftbehov som skyldes fraværet. Lovens formål og bestemmelser sett i sammenheng kan imidlertid i spesielle tilfeller sette grenser for hvor lenge det kan avtales fortløpende vikariater. Det antas således å være i strid med loven å inngå løpende kortvarige vikariatavtaler for å dekke et konstant behov for vikartjenester, jf. blant annet Rt. 1989 s. 1116 (Statfjorddommen). Arbeidsforholdet ble beskrevet som å bære preg av at arbeidstaker «fast, over lang tid, har fylt et generelt, stort vikarbehov for bedriften».

Også i en dom i Rt. 2006 s. 1158 (Ambulansedommen) kom Høyesterett til at virksomheten hadde et «konstant og forutsigbart udekket behov for arbeidskraft, som måtte gi grunnlag for en større fast bemanning».

5.3.1.4 Praksisarbeid

Adgangen til midlertidig ansettelse i praksisarbeid er regulert i arbeidsmiljøloven § 14-9 første ledd bokstav c. De opprinnelige forarbeidene ga ingen holdepunkter for hvordan begrepet «praksisarbeid» skulle forstås, mens senere forarbeider (Ot.prp. nr. 50 (1993–94)) viste til at det i juridisk

teori ble pekt på at slikt arbeid normalt vil skje i forbindelse med opplæring eller kvalifisering innenfor et fagområde, og vil ofte være et utgangspunkt for videre utdanning.

I Rt. 2009 s. 578 (Sykehuset Innlandet-dommen) tok Høyesterett stilling til en rekke spørsmål vedrørende forståelsen av begrepet. Det kreves ikke at utdannelseselementet utgjør en overveiende og nødvendig del av stillingens arbeidsområde, eller at det er knyttet en organisert veiledningsfunksjon til stillingen for at det skal anses som praksisarbeid. Det kan være praksisarbeid selv om arbeidstaker kun skal praktisere sine teoretiske kunnskaper, og utføre arbeid som tilsvarende det en fast ansatt utfører og på denne måten fyller et arbeidskraftsbehov. Også arbeid med sikte på kvalifisering innenfor et fagområde etter endt grunnutdanning, kan være praksisarbeid i lovens forstand. Særlig gjelder det dersom arbeidet skjer som en del av et utdanningsløp i regi av en utdanningsinstitusjon med sikte på formell kompetanse, og spesielt dersom arbeidet skjer i en øremerket praksisstilling.

Høyesterett la den samme forståelsen av begrepet til grunn i sin dom i saken i Rt. 2013 s. 1392 (om leger i spesialisering).

5.3.1.5 Deltaker i arbeidsmarkedstiltak

Det er gitt en særskilt hjemmel for midlertidig ansettelse for deltakere i arbeidsmarkedstiltak i regi av eller i samarbeid med Arbeids- og velferdsetaten (NAV), jf. § 14-9 første ledd bokstav d. Bestemmelsen gir en generell hjemmel for midlertidig ansettelse i arbeidsmarkedstiltak, både for ordinære arbeidstakere og for arbeidstakere med nedsatt arbeidsevne. Dette kan gjelde avklarings-tiltak, kvalifiserings- og arbeidstreningstiltak, samt sysselsettingstiltak. Hvilke tiltak som omfattes av bestemmelsen fastsettes i forskrift til loven, jf. § 14-9 andre ledd. Det er fastsatt tre slike forskrifter.

5.3.1.6 Andre grunnlag for midlertidig ansettelse

Det kan inngås avtale om midlertidig ansettelse innenfor nærmere angitte stillinger i idretten, jf. arbeidsmiljøloven § 14-9 første ledd bokstav e. Dette gjelder idrettsutøvere, idrettstrenerne, dommere og andre ledere innen den organiserte idretten.

I medhold av § 14-9 tredje ledd kan landsomfattende arbeidstakerorganisasjon inngå tariffavtale med en arbeidsgiver eller en arbeidsgiverforening om adgang til midlertidig ansettelse

innenfor nærmere angitte arbeidstakergrupper som skal utføre kunstnerisk arbeid, forskningsarbeid eller arbeid i forbindelse med idrett. Hjemmelen er blant annet benyttet for midlertidige ansettelser av ulike grupper arbeidstakere ved teatrene og Den Norske Opera & Ballett.

5.3.1.7 Opphør av midlertidige arbeidsavtaler

Midlertidige arbeidsavtaler opphører i følge § 14-9 femte ledd ved det avtalte tidsrommets utløp eller når det bestemte arbeidet er avsluttet, med mindre noe annet er skriftlig avtalt eller fastsatt i tariffavtale.

Utgangspunktet etter bestemmelsen er at en midlertidig arbeidsavtale opphører av seg selv ved utløpet av avtaletiden eller ved avslutningen av det bestemte arbeidet, hvis ikke annet er avtalt. Det stilles dermed ikke krav til saklig grunn for oppsigelse eller oppsigelsesfrist ved utløp av en midlertidig ansettelsesavtale. Arbeidstaker som har vært ansatt i mer enn ett år, har likevel krav på skriftlig varsel om tidspunktet for fratreden senest en måned før fratredelsestidspunktet, jf. § 14-9 fjerde ledd. Deltaker i arbeidsmarkedstiltak har ikke krav på slikt varsel. Dersom fristen ikke overholdes, kan arbeidsgiver ikke kreve at arbeidstaker fratrer før en måned etter at varsel er gitt.

Når det gjelder spørsmålet om et midlertidig arbeidsforhold er oppsigelig etter oppsigelsesreglene i arbeidsmiljøloven i løpet av avtaleperioden, er det en viss usikkerhet om rettstilstanden.

Bestemmelsen kom inn i arbeidsmiljøloven av 1977. Paragraf 58 nr. 7 første ledd i 77-loven hadde følgende ordlyd:

Arbeidsavtaler som er inngått for et bestemt tidsrom, eller for et bestemt arbeid av forbigående art, opphører ved tidsrommets utløp, eller når det bestemte arbeid er avsluttet, med mindre annet er skriftlig avtalt eller fastsatt i tariffavtale.

I forarbeidene (Ot.prp. nr. 41 (1975–76)) uttales blant annet følgende i merknaden til § 58 nr. 7:

Når det gjelder arbeidsavtaler som er inngått for et bestemt tidsrom eller for å utføre et bestemt arbeid av forbigående art, er hovedregelen i dag at slike avtaler kan sies opp med 1 dags varsel, jf. arbeidervernlovens § 41 nr. 1 annet ledd. Etter paragrafens [ny § 58] nr. 7 blir dette endret slik at de alminnelige oppsigelsesfrister gjelder, dersom arbeidsforholdet skal sies opp før tidsrommets utløp eller før det

Endringer i arbeidsmiljøloven og sosialtjenesteloven
(adgang til midlertidig ansettelse mv. og vilkår om aktivitet for stønad til livsopphold)

bestemte arbeidet er avsluttet. Når det bestemte arbeid er avsluttet eller det tidsrom avtalen gjelder for utløper, skal imidlertid arbeidsforholdet opphøre uten oppsigelsesfrist, med mindre annet er skriftlig avtalt eller fastsatt i tariffavtale. Adgangen til å fravike lovens hovedregel ved skriftlig avtale mellom arbeidsgiver og den enkelte arbeidstaker, eller ved tariffavtale, gjelder også når det skal fastsettes hvilken oppsigelsesfrist som skal gjelde dersom arbeidsforholdet opphører før tidsrommets utløp eller før det bestemte arbeidet er avsluttet.

Merknaden synes å avklare at lovens *utgangspunkt* er at når den midlertidige arbeidsavtalen avsluttes tidligere enn opprinnelig avtalt, gjelder de ordinære oppsigelsesfristene. Dette i motsetning til hva som opprinnelig gjaldt, nemlig at midlertidige arbeidsavtaler kunne sies opp med én dags varsel. Dersom arbeidsavtalen utløper som avtalt gjelder i utgangspunktet ingen oppsigelsesfrist. I begge tilfeller ble det åpnet for at lovens utgangspunkt kunne fravikes ved skriftlig individuell avtale eller ved tariffavtale.

I 1995 ble reglene om midlertidig ansettelse samlet i § 58 A i arbeidsmiljøloven av 1977. Paragraf 58 A nr. 2 fikk følgende ordlyd:

Midlertidige arbeidsavtaler opphører ved det avtalte tidsrommets utløp, eller når det bestemte arbeidet er avsluttet, med mindre noe annet er skriftlig avtalt eller fastsatt i tariffavtale.

I forarbeidene til lovbestemmelsen (Ot.prp. nr. 50 (1993–94)), fremgår følgende under beskrivelsen av gjeldende rett i punkt 7 «Midlertidige tilsetninger»:

Er avtalen om midlertidig tilsetning lovlig, bortfaller arbeidsavtalen når den fastsatte tid er utløpt eller det bestemte arbeidet utført, jf første ledd i § 58 nr 7. Det kreves ikke at oppsigelse gis og det er ingen regler om varslingsfrister. Også ved tidsbegrenset tilsetning er det for øvrig adgang til tilsetning på prøvetid. Dersom avtalen kan tolkes slik at det er adgang til å avvikle arbeidsforholdet før arbeidet er utført eller den avtalte tid utløpt, gjelder lovens alminnelige regler om oppsigelsesfrister. Oppsigelsen må her som ellers være saklig begrunnet.

Forarbeidene kan oppfattes slik at det kreves at det må fremgå av arbeidsavtalen at det er adgang

til å gå til oppsigelse av en midlertidig arbeidsavtale tidligere enn opprinnelig avtalt, noe som står i en viss motstrid til det som ble uttalt i tidligere forarbeider.

I ny arbeidsmiljølov i 2005 ble ordlyden i § 58 A nr. 2 videreført i § 14-9 femte ledd første punktum. I forarbeidene (Ot.prp. nr. 49 (2004–2005)), kapittel 16.1 «Gjeldende rett», uttales det:

Det vil bero på en tolkning av arbeidsavtalen hvorvidt det midlertidige ansettelsesforholdet i løpet av kontraktsperioden er oppsigelig etter de ordinære oppsigelsesbestemmelsene i arbeidsmiljøloven.

Forarbeidene bygger videre på oppfatningen som synes å fremgå av Ot.prp. nr. 50 (1993–94).

I en dom i Rt. 2012 s. 168 (Notodden Fotballklubb) la førstvoterende til grunn en forståelse av arbeidsmiljøloven om at midlertidige arbeidsavtaler som utgangspunkt ikke kan sies opp etter arbeidsmiljølovens alminnelige oppsigelsesregler så lenge arbeidsavtalen løper, med mindre annet følger av avtale. Oppsigelsesadgangen var imidlertid detaljert regulert i avtale mellom partene, som utgjorde hovedgrunnlaget for Høyesteretts avgjørelse i saken.

5.3.1.8 Fireårsregelen

Etter fire års sammenhengende midlertidig ansettelse etter hovedregelen i § 14-9 første ledd bokstav a, eller som vikar etter § 14-9 første ledd bokstav b, skal arbeidstaker anses som fast ansatt, slik at reglene om oppsigelse i arbeidsforhold kommer til anvendelse, jf. § 14-9 femte ledd, andre punktum. Regelen ble innført med arbeidsmiljøloven 2005 og omtales som «fireårsregelen». Som begrunnelse for å innføre bestemmelsen fremholdt departementet at en midlertidig ansettelse verken bør vare over et for langt tidsrom eller gjenopptas i for stor utstrekning. Det ble også vist til at EU-direktiv 1999/70/EF om midlertidig ansettelse, pålegger landene å treffe tiltak for å hindre misbruk som følge av gjentatt bruk av midlertidig ansettelse. Ved beregning av ansettelsestiden i denne sammenheng skal det ikke gjøres fradrag for arbeidstakers fravær, jf. § 14-9 femte ledd, siste punktum.

5.3.1.9 Drøftingsplikten

Arbeidsgiver skal minst en gang per år drøfte bruken av midlertidig ansettelse etter § 14-9 første ledd med de tillitsvalgte i virksomheten, jf. § 14-9

første ledd siste punktum. Formålet med drøftingsplikten er å bidra til økt bevissthet om lovlig og nødvendig bruk av midlertidige arbeidsavtaler, samt til økt kompetanse om regelverket. Arbeids-tilsynet fører tilsyn med at drøfting faktisk gjennomføres, jf. arbeidsmiljøloven § 18-6 første ledd, men fører ikke tilsyn med innhold eller resultat av drøftingen.

5.3.1.10 Åremålsansettelse

Arbeidsmiljøloven åpner videre for ansettelse i åremålsstilling, jf. arbeidsmiljøloven § 14-10 første ledd. Åremål betyr vanligvis at en ansettelse gjelder for et begrenset antall år, selv om stillingen er permanent og funksjonene tilknyttet stillingen er av varig karakter. Etter arbeidsmiljøloven § 14-10 første ledd, kan det inngås slik avtale med øverste leder av virksomheten. Dette vil normalt være en person i den enkelte virksomhet. Det er videre adgang til åremålsansettelse når det anses nødvendig som følge av overenskomst med fremmed stat eller internasjonal organisasjon, jf. § 14-10 andre ledd.

5.3.1.11 Virkninger av ulovlig midlertidig ansettelse eller åremålsansettelse

Dersom vilkårene for å inngå en midlertidig arbeidsavtale eller en åremålsavtale ikke er til stede, er arbeidstaker å anse som fast ansatt. Arbeidstaker kan gå til søksmål med krav om fast ansettelse både i ansettelsesperioden og etter opphør av den midlertidige ansettelsen, jf. arbeidsmiljøloven § 14-11. Retten skal da avsi dom for at det foreligger et fast ansettelsesforhold eller at arbeidsforholdet fortsetter. Retten kan i særlige tilfeller, og når arbeidsgiver krever det, bestemme at arbeidsforholdet skal opphøre dersom den etter en avveining av partenes interesser kommer til at det er åpenbart urimelig at arbeidsforholdet fortsetter.

Ved tvist om et midlertidig arbeidsforhold eller åremålsansettelse er eller har vært lovlig, gjelder arbeidsmiljølovens særlige prosessregler, jf. kapittel 17.

Midlertidig ansatt arbeidstaker har ikke rett til å fortsette i stillingen, slik fast ansatt har, under eventuelle forhandlinger og behandling av saken for domstolene, jf. § 15-11, jf. § 17-3 og § 17-4. Retten kan likevel, etter krav fra arbeidstaker, bestemme at arbeidsforholdet skal fortsette inntil saken er rettskraftig avgjort, dersom søksmål reises innen fristene i § 17-4.

Ved brudd på vilkårene for midlertidig ansettelse eller åremålsansettelse kan arbeidstaker kreve erstatning i henhold til arbeidsmiljøloven § 14-11 andre ledd.

5.3.1.12 Krav til den skriftlige arbeidsavtalen ved midlertidig ansettelse

Det skal inngås skriftlig arbeidsavtale i alle arbeidsforhold i følge arbeidsmiljøloven § 14-5 første ledd. I arbeidsforhold med en samlet varighet av mer enn en måned skal skriftlig arbeidsavtale foreligge snarest mulig og senest en måned etter at arbeidsforholdet begynte, jf. § 14-5 andre ledd. I arbeidsforhold med kortere varighet enn en måned eller ved utleie av arbeidskraft, skal det umiddelbart inngås skriftlig arbeidsavtale.

Arbeidsavtalen skal inneholde opplysninger om forhold av vesentlig betydning for arbeidsforholdet, herunder minst de forhold som er spesielt listet opp i arbeidsmiljøloven § 14-6 første ledd, bl.a. partenes identitet, arbeidsplassen, beskrivelse av arbeidet mv., tidspunktet for arbeidsforholdets begynnelse, osv. Kravene gjelder både ved faste og midlertidige ansettelser, samt ved utleie av arbeidstaker. Det gjelder ett tilleggskrav dersom arbeidsforholdet er midlertidig. I slike arbeidsforhold skal forventet varighet for arbeidsforholdet opplyses i arbeidsavtalen, jf. § 14-6 første ledd bokstav e.

Endringer i arbeidsforholdet som nevnt i § 14-6, skal tas inn i arbeidsavtalen tidligst mulig og senest en måned etter at endringen trådte i kraft, jf. arbeidsmiljøloven § 14-8.

Bestemmelsen er en ordensforskrift og ikke en gyldighetsregel. Dersom en skriftlig arbeidsavtale med innhold som beskrevet i § 14-6 ikke er opprettet, vil arbeidsavtalen likevel være gyldig. Arbeidsgiveren må imidlertid som hovedregel ha risikoen for mangelfullt innhold og manglende klargjøring, jf. en dom i Rt. 2004 s. 53. Det prinsipielle utgangspunkt om at muntlige avtaler også er bindende, gjelder også for arbeidsavtaler. Det kan imidlertid føre til bevismessige problemer å fastslå hva som faktisk er avtalt.

5.3.2 Andre nordiske land

5.3.2.1 Sverige

I Sverige er adgangen til midlertidig ansettelse («tidsbegränsad anställning») regulert i Lagen om anställningsskydd, samt i enkelte særlover og forskrifter. Reglene fikk sin nåværende form gjennom lovendringer som trådte i kraft 2007/2008.

Formålet med lovendringene var blant annet å øke sysselsettingen gjennom å gjøre det lettere for arbeidsgiveren å ansette.

Utgangspunktet er fast ansettelse, men med adgang til midlertidig ansettelse i nærmere angitte tilfeller. Det er for det første adgang til midlertidig ansettelse uten at noen vilkår må være oppfylt. Videre er det tillatt med midlertidig ansettelse ved vikariat, sesongarbeid og ansettelse av arbeidstakere som har fylt 67 år. Om en arbeidstaker i løpet av en femårsperiode har vært ansatt enten med grunnlag i adgangen til midlertidig ansettelse uten vilkår i til sammen mer enn to år, eller som vikar i til sammen mer enn to år, går stillingen over i et fast ansettelsesforhold. For de øvrige grunnlagene gjelder ingen tidsbegrensning.

Det er adgang til å fravike reglene gjennom tariffavtale på sentralt nivå. Det finnes mange tariffavtaler som har andre reguleringer som erstatter eller kompletterer reglene om midlertidig ansettelse.

EU-kommisjonen hevder i en grunnlagt uttalelse våren 2014 at det svenske regelverket er i strid med EU-direktivet 1999/70/EF om midlertidig ansettelse, som blant annet gjelder tiltak for å hindre misbruk som følge av gjentatt bruk av midlertidige ansettelser. Kommisjonen mener at det svenske regelverket mangler en tydelig øvre tidsgrense for den samlede varigheten av gjentatte, midlertidige ansettelser på ulike grunnlag.

5.3.2.2 Danmark

Danmark hadde tidligere ikke generelle regler om midlertidig ansettelse, men i 2003 ble det vedtatt en ny lov om «tidsbegrenset ansættelse» for å gjennomføre EU-direktiv 1999/70/EF om midlertidig ansettelse. Loven gjelder midlertidig ansatte som ikke gjennom tariffavtale eller ved annen avtale er sikret minst de rettigheter som følger av direktivet om midlertidig ansettelse. De fleste hovedoverenskomster har dessuten regler om midlertidig ansettelse.

Hovedkriteriet for en midlertidig ansettelse etter dansk rett er at tidspunktet for ansettelsesforholdets utløp er fastsatt ut fra objektive kriterier, for eksempel en bestemt dato, fullførelsen av en bestemt oppgave eller inntredelsen av en bestemt begivenhet.

Loven fastsetter krav til objektive grunner ved *fornyelse* av midlertidige ansettelser med sikte på å hindre gjentatte, midlertidige arbeidsforhold. Det er altså ingen krav til første eller eneste midlertidige ansettelse. Loven angir eksempler på hva

som gir grunnlag for fornyelse av midlertidig ansettelse, blant annet fravær på grunn av sykdom, barsel eller ferie, eller når det er nødvendig for å løse en opprinnelig bestemt arbeidsoppgave av midlertidig karakter (hvis arbeidet trekker ut). På det statlige undervisnings- og forskningsområdet er det i stedet for krav til objektive grunner fastsatt at midlertidige arbeidsforhold kan fornyes opp til to ganger.

5.3.2.3 Finland

Finland reviderte reglene om midlertidig ansettelse («avtal för viss tid») i 2001. Reglene om dette er inntatt i Arbetsavtalslagen. Loven gjelder arbeidsavtaler hvor det er avtalt en arbeidsprestasjon, med unntak av ansettelser av tjenestemenn i offentlig sektor hvor det gjelder en egen lov.

Utgangspunktet i den finske loven er fast ansettelse. Loven tillater midlertidig ansettelse når det foreligger saklig grunn («grundad anledning»). I forarbeidene til loven er det gitt eksempler på slike grunner, bl.a. arbeidets art, ved vikariat, for praksisarbeid og ved andre sammenlignbare situasjoner. Det er ikke tillatt gjentatt å bruke midlertidige arbeidsavtaler når antallet ansettelser, den sammenlagte avtaletiden eller den helhet som avtalene danner, viser at arbeidsgiverens behov for arbeidskraft er permanent. For midlertidig arbeid som har vart lengre enn fem år, gjelder de samme krav til oppsigelsesgrunnlag som ved fast ansettelse. Det er dermed en øvre grense for hvor lenge en arbeidstaker kan være midlertidig ansatt etter finsk rett.

5.3.3 Andre land

OECD Employment Outlook 2014 gir en oversikt over lovreguleringen av midlertidige ansettelser i OECD-landene. 22 av 32 OECD-land har i følge denne oversikten en generell adgang til midlertidige ansettelser i sitt lovverk. Ti OECD-land har adgang til midlertidige ansettelser på bestemte vilkår, som for eksempel i vikariater. To OECD-land er ikke med, Island og Mexico.

5.4 EU-regelverk

5.4.1 Direktivet om rammeavtalen om midlertidig ansettelse

5.4.1.1 Formål – virkeområde

Rådsdirektiv 1999/70/EF ble vedtatt på grunnlag av rammeavtalen om midlertidig ansettelse som

ble inngått mellom arbeidslivets parter på europeisk nivå. Rammeavtalen fastsetter generelle prinsipper og minimumskrav for å sikre likebehandling av midlertidig ansatte ved å beskytte dem mot forskjellsbehandling, og å hindre misbruk som følge av gjentatte midlertidige ansettelser.

Rammeavtalens utgangspunkt er at faste arbeidsavtaler er den alminnelige ansettelsesform, men at midlertidige arbeidsavtaler kjenntegner sysselsettingen i visse sektorer, yrker og næringer.

Rammeavtalen får anvendelse på alle midlertidige arbeidsforhold i offentlig og privat sektor (Adeneler m.fl. C-212/04). Medlemsstatene kan imidlertid unnta arbeidsforhold som gjelder yrkesopplæring mv., jf. klausul 2 nr. 2. Rammeavtalen får ikke anvendelse på vikarbyråansatte som omfattes av Europaparlaments- og rådsdirektiv 2008/104/EF om vikararbeid (Della Rocca C-290/12).

5.4.1.2 Prinsippet om likebehandling

Rammeavtalen fastsetter et forbud mot å behandle midlertidig ansatte mindre gunstig med hensyn til ansettelsesvilkår enn tilsvarende fast ansatt, utelukkende fordi de er midlertidig ansatte, jf. klausul 4. Forskjellsbehandling mellom midlertidig og fast ansatte er likevel tillatt dersom behandlingen er berettiget av «objektive grunner».

5.4.1.3 Tiltak for å hindre misbruk

Rammeavtalen søker å begrense bruken av gjentatte midlertidige ansettelser, som anses som en potensiell kilde til misbruk til skade for arbeidstakerne (Adeneler m.fl. C-212/04). Klausul 5 pålegger medlemsstatene å vedta ett eller flere av de opplistede tiltakene som skal hindre misbruk, såfremt det ikke finnes tilsvarende regler nasjonalt. Tiltakene som er listet opp er henholdsvis å fastsette objektive grunner som kan begrunne fornyelse av midlertidige arbeidsavtaler, en maksimal samlet varighet for gjentatte midlertidige ansettelser, og antall ganger slike avtaler kan fornyes, se klausul 5 nr. 1 bokstav a til c. Medlemsstatene har dermed en viss skjønnsmargin med hensyn til valg av tiltak under forutsetning av at rammeavtalens formål ivaretas (Angelidaki m.fl. C-378/07 – C-380/07). Det er også åpnet for at medlemsstatene kan ta hensyn til behovene innenfor særskilte sektorer eller hos særskilte kategorier arbeidstakere. EU-domstolen har slått fast at *første eller eneste* midlertidige arbeidsavtale

ikke er omfattet av bestemmelsen, ettersom direktivet skal hindre misbruk som følge av *gjentatte* midlertidige ansettelser (Angelidaki m.fl. C-378/07 – C-380/07).

EU-domstolen har slått fast at rammeavtalen ikke forplikter medlemsstatene til å fastsette at midlertidige ansettelser under gitte omstendigheter skal endres til faste stillinger (Huet C-251/11).

5.4.2 Vikarbyrådirektivet

Europaparlaments- og rådsdirektiv 2008/104/EF om vikararbeid (vikarbyrådirektivet) ble vedtatt i 2008 og gjennomført i Norge i 2013, jf. Prop. 74 L (2011–2012).

Et sentralt element i direktivet er prinsippet om likebehandling i artikkel 5. Prinsippet innebærer at utleide arbeidstakeres vesentlige lønns- og arbeidsvilkår skal minst tilsvare de vilkår som ville vært gjeldende dersom de hadde vært direkte ansatt hos innleier for å utføre samme arbeid. Likebehandlingen skal omfatte lønn, arbeidstidens lengde, overtid, pauser, hviletid, nattarbeid, ferier, helligdager og fridager, jf. artikkel 3 bokstav f. Det er lønns- og arbeidsvilkår fastsatt i lover og forskrifter, tariffavtaler og/eller andre bindende alminnelige bestemmelser som gjelder hos innleier. Likebehandlingsprinsippet gjelder så lenge oppdraget hos innleier varer.

I følge artikkel 4 nr. 1 kan forbud mot eller restriksjoner på bruk av vikararbeid bare begrunnes med allmenne hensyn, særlig vern av vikarer, krav til sikkerhet og helse på arbeidsplassen eller behovet for å sikre et velfungerende arbeidsmarked og forebygge misbruk. Det er til behandling en sak for EU-domstolen (sak C-533/13) om bl.a. rekkevidden av artikkel 4.

5.5 Utvidet adgang til midlertidig ansettelse

5.5.1 Departementets høringsforslag

Departementet foreslo i høringsrunden en generell adgang til midlertidig ansettelse i ni eller, alternativt, tolv måneder. En generell adgang innebærer at det ikke oppstilles krav til at særskilte grunner må foreligge for at midlertidig ansettelse kan benyttes i en angitt periode. Oppgavene som utføres av den midlertidig ansatte kan være tidsavgrensede eller varige.

Begge alternativer (ni eventuelt tolv måneder) ble foreslått supplert med begrensninger mot videre midlertidig ansettelse på samme grunnlag. Det ble sendt to konkrete forslag ut på høring. Et

forslag innebar en regel som angir skjønsmessig at det ikke kan inngås ny avtale om midlertidig ansettelse med samme eller en annen arbeidstaker umiddelbart etter at en midlertidig arbeidsavtale er avsluttet. Alternativt ble det foreslått å fastsette en konkret periode (karantene) på ni ev. tolv måneder som løper fra et midlertidig ansettelsesforhold på generelt grunnlag er avsluttet til et nytt kan inngås, for utførelse av samme type oppgaver.

Departementet skisserte også en mulig videre begrensning for tilfeller der mange ansatte utfører likeartet arbeid, men fremmet ikke konkret forslag.

5.5.2 Høringsuttalelsene

5.5.2.1 Generelle uttalelser

Arbeidstakerorganisasjonene uttaler seg generelt mot forslaget, mens *arbeidsgiverorganisasjonene* i hovedsak er for forslaget. *Arbeidsgiverforeningen Spekter* har likevel et eget forslag til lovformulering (jf. punkt 5.5.2.2). *Arbeidstilsynet*, *Likestillings- og diskrimineringsombudet* og *Petroleumstilsynet* uttaler seg generelt mot forslaget.

Flere av høringsinstansene uttaler seg om kunnskapsgrunnlaget i høringsnotatet og har synspunkter på hva forskning sier om midlertidige ansettelser. Dette gjelder bl.a. virkningene på sysselsetting og i hvilken grad midlertidige ansettelser kan lede til faste ansettelser, konsekvenser for likestilling og inkludering i arbeidslivet, samt virkningene på arbeidsmiljø og helse.

Virkningene på sysselsetting

LO, *Unio* og *YS* legger vekt på at forskning tyder på at oppmykning av regelverket ikke gir økt sysselsetting og at arbeidsgivere søker å erstatte faste ansettelser med midlertidige. De mener forskningen viser at liberalisering av regelverket gir færre faste og flere midlertidige stillinger, noe som betyr at det blir flere midlertidig ansatte som konkurrerer om færre faste jobber. *NHO* og *Virke* viser på sin side til forskning som sier at midlertidige ansettelser kan fungere som et springbrett inn i arbeidslivet, og at en utvidet mulighet til midlertidige ansettelser kan forsterke denne effekten. I følge *NHOs* arbeidstidsundersøkelse i 2013 oppgir to av tre bedrifter at de har et udekket bemanningsbehov i avgrensede perioder. Nær 60 prosent av bedriftene sier de vil ansette flere dersom loven åpner for enklere adgang til midlertidig ansettelse. *Virke* viser til at en av anbefalingene fra Grønderrådet, som ble nedsatt av daværende

Kommunal- og regionaldepartementet for å se på hindringer for nyetableringer, var at det bør innføres en utvidet mulighet for midlertidig ansettelse.

Virkningene på likestilling og inkludering i arbeidslivet

LO, *Unio* og *YS* viser til at kvinner er overrepresentert i midlertidige stillinger og forslaget vil virke negativt i et likestillingsperspektiv. De mener høringsnotatet på dette punktet mangler en konsekvensutredning.

De mener problemer med diskriminering i forbindelse med graviditet kan øke og at mange kvinner bare vil få tilbud om midlertidig stilling i frykt for at de skal bli gravide.

Akademikerne kommenterer at det er lite forskning som direkte underbygger at arbeidstakere med nedsatt funksjonsevne faktisk vil inkluderes i arbeidslivet i større grad dersom det blir flere midlertidige stillinger.

Barne- likestillings- og familiedepartementet ber om at det utarbeides en likestillingsmessig konsekvensutredning av forslaget.

Likestillings- og diskrimineringsombudet kommenterer at forskningen det henvises til i høringsbrevet i liten grad har kartlagt forhold som berører personer med nedsatt funksjonsevne eller innvandrerbakgrunn direkte. De mener det i for liten grad er tatt i betraktning at personer med nedsatt funksjonsevne eller etnisk minoritetsbakgrunn er grupper med allerede en høy grad av atypiske ansettelsesforhold, men at dette i liten grad har gitt dem adgang til faste ansettelser. *Funksjonshemmedes Fellesorganisasjon* og *Norges Handikapforbund* viser til at det ikke finnes dokumentasjon på at mennesker med nedsatt funksjonsevne går over i faste stillinger etter at de har vært i midlertidige ansettelsesforhold. De støtter ikke forslaget og viser til at funksjonshemmede arbeidssøkere ofte er avhengig av planlagte løp og tett oppfølging. *Unge funksjonshemmede* tar ikke stilling til forslaget om generell adgang til midlertidig ansettelse, men mener det er nødvendig med en rekke ytterligere tiltak som senker terskelen for å ansette personer med nedsatt funksjonsevne dersom det skal være mulig å oppnå positiv sysselsettingseffekt.

Virkningene på arbeidsmiljø og helse

LO og *Unio* viser til forskning som de mener påviser en klar årsakssammenheng mellom midlertidige ansettelser og helseplager. De legger også vekt på forskning som viser at midlertidige ansatte får mindre del i kompetanseoppbygging.

Akademikerne understreker at endringene må vurderes i en helhetlig sammenheng med andre endringer i arbeidsmiljøloven, særlig når det gjelder adgangen til individuelle avtaler om unntak fra arbeidstidsreglene. *Arbeidstilsynet* mener det foreligger tilstrekkelig forskningsmessig grunnlag for å kunne si at økt antall midlertidige ansatte vil kunne innebære en økt helserisiko. De mener en økt andel midlertidig ansatte vil kunne påvirke HMS-arbeidet i virksomhetene og utgjøre en helserisiko også for andre ansatte i virksomheten.

Arbeidstilsynet uttrykker også bekymring for at kombinasjonen av forslagene om midlertidig ansettelse og økt mulighet for lengre arbeidstid samlet sett gir et resultat som kan være uheldig. De viser til at dette særlig vil gjelde i de bransjer som allerede i dag er risikoutsatte.

Statens Arbeidsmiljøinstitutt viser til sin kunnskapsoppsummering om midlertidige ansettelsesforhold og helse (jf. omtale i punkt 5.2). Det er vanskelig å uttale seg sikkert om effekten av midlertidige ansettelser på arbeidshelse i norsk arbeidsliv. Midlertidig ansatte ser imidlertid ut til å ha høyere forekomst av psykiske plager. En klar overvekt av studier rapporterer om forhøyet risiko for arbeidsskader. Jobbusikkerhet gir generelt økt risiko for uhelse.

Likestillings- og diskrimineringsombudet viser til forskning som de mener dokumenterer at en usikker tilknytning til arbeidslivet gjør det vanskeligere for sårbare grupper å ta opp brudd på rettigheter eller andre forhold som berører arbeidsforhold eller arbeidsmiljø. Ombudet mener forskning viser at funksjonshemmede i midlertidige stillinger i mindre grad får oppfylt sine tilretteleggingsbehov og er bekymret for konsekvensene når det gjelder diskriminering av gravide arbeidstakere.

Andre forhold

Akademikerne er opptatt av sammenhengen i regelverket og mener det er viktig å forhindre langvarig midlertidig ansettelse og behov for tiltak for å redusere omfanget, særlig i offentlig sektor. De mener at det er behov for en helhetlig gjennomgang av tjenestemannsloven og særlovgivning som regulerer midlertidig ansettelse, som universitets- og høyskoleloven og kommuneloven.

5.5.2.2 Uttalelser til forslagene

LO, YS og *Unio* uttaler at dersom departementet beslutter å fremme forslag om å innføre en generell adgang til å ansette midlertidig, bør tidsperio-

den ikke være lengre enn ni måneder. *Akademikerne* mener tolv måneder er hensiktsmessig. *LO, YS* og *Unio* ønsker at karanteneperioden fastsettes til tolv måneder. Arbeidstakerorganisasjonene er opptatt av at bestemmelsen utformes slik at den virker effektivt og reduserer faren for omgåelser, og påpeker særlig at hva som er «samme arbeidsoppgaver» vil kunne medføre tolkningsproblemer og fare for omgåelse. Videre mener *LO* at det er uklart hvem som kan kreve fast ansettelse etter arbeidsmiljøloven § 14-11 ved brudd på karantenebestemmelsen.

NHO og *Virke* er av den oppfatning at det bør innføres en generell adgang til midlertidig ansettelse i inntil tolv måneder, mens karanteneperioden maksimalt bør settes til seks måneder. *KS* støtter at det innføres en generell adgang til midlertidig ansettelse i tolv måneder med en etterfølgende karanteneperiode i inntil tolv måneder. Av hensyn til et klart og enkelt regelverk støtter *NHO* forslaget om en felles karantene når flere ansettes på ulike tidspunkt for å utføre samme arbeidsoppgaver, til tross for at det vil gi virksomhetene mindre spillerom. *NHO* mener at dersom arbeidsforholdet avsluttes før ansettelsesperioden er utløpt må karantenebestemmelsen ikke komme til anvendelse. *Virke* anser det som viktig at karanteneperioden ikke inntreffer når ansettelse er brukt i ulike avdelinger eller lignende som er klart atskilt fra hverandre, selv om de strengt tatt er en del av samme virksomhet.

5.5.3 Departementets vurderinger og forslag

5.5.3.1 Departementets generelle vurderinger

Hovedregelen i norsk arbeidsliv skal fortsatt være faste ansettelser. Departementet mener likevel at flere grunner taler for en noe lettere adgang til å ansette midlertidig. En forsiktig oppmyking i regelverket vil kunne lette adgangen til arbeidsmarkedet for personer som tilhører grupper hvor arbeidsgiver kan oppleve at det er risiko knyttet til ansettelsen. Dette er særlig aktuelt for arbeidssøkere og personer som er nykommere i arbeidsmarkedet og som kan ha problemer med å dokumentere sin kompetanse. Dette vil for eksempel kunne omfatte nyutdannede personer, nyankomne innvandrere eller yrkeshemmede som har vært utenfor arbeidslivet i en periode. Denne effekten kan være av stor betydning på lang sikt, særlig hvis en lettelse i adgangen til å ansette midlertidig kan bidra til å demme opp for en permanent utestengning fra arbeidsmarkedet i perioder

med høy ledighet. Tiltak som kan svekke eksisterende utstøtingsmekanismer fra yrkeslivet er viktig for å øke det effektive arbeidstilbudet. I den grad økte muligheter til tilpasning gjennom en videre adgang til bruk av midlertidig ansettelse bidrar til reduserte arbeidskraftskostnader totalt sett, vil dette kunne føre til økt etterspørsel etter arbeidskraft.

Forskning har ikke kunnet finne en effekt av økt adgang til midlertidig ansettelse på sysselsettingsnivået generelt, men enkelte studier tyder på at midlertidig ansettelse vil kunne være et springbrett inn i arbeidslivet for enkelte grupper. Mange sliter med å komme inn på arbeidsmarkedet. Det er behov for å gjøre det lettere for flere å prøve seg i arbeid. En midlertidig ansettelse kan i slike tilfeller være en vei inn til fast ansettelse. Midlertidig ansatte kommer forholdsvis raskt over i fast stilling i Norge. Vi har dermed unngått mye av den «innlåsing» i midlertidige stillinger som preger flere av landene lengre sør i Europa. I Norge har vi en annen situasjon på arbeidsmarkedet enn mange andre land, med forholdsvis høy etterspørsel etter arbeidskraft. Det er heller ikke så store forskjeller i vernetnivå på ulike deler av stillingsvernet som i andre land, der det ofte kan være et strengt stillingsvern for fast ansatte kombinert med en liberal adgang til midlertidig ansettelse. Norge ligger i dag omkring gjennomsnittet for OECD-landene når det gjelder styrken på stillingsvernet for fast ansatte, men har klart strengere regelverk enn gjennomsnittet når det gjelder midlertidig ansettelse. Norges situasjon er dermed annerledes enn mange av landene lengre sør i Europa. Departementet har tro på at en utvidet adgang til midlertidig ansettelse i en periode vil kunne fungere som en inngangsport for flere av dem som i dag sliter med å komme i arbeid, i tillegg til de mulighetene som finnes innenfor gjeldende regelverk.

Forskningen sammenligner vanligvis forholdene for midlertidig ansatte med fast ansatte arbeidstakere. Forskningen har i liten grad sett på situasjonen for midlertidig ansatte med personer som er arbeidssøkende eller står utenfor arbeidstyrken. Flere av høringsinstansene har kommentert at det er få forskningsresultater som belyser effekter av midlertidige ansettelser for personer med nedsatt funksjonsevne og for innvandrere. Departementet mener at adgangen til generell, midlertidig ansettelse i kombinasjon med økt bruk av det ordinære arbeidslivet som arena for arbeidstrening og kvalifisering, kan bidra til at flere med redusert arbeidsevne og usikker produktivitet får prøve seg i arbeid og til at arbeidsgi-

vers opplevelse av risiko ved ansettelser reduseres.

Departementet legger til grunn at en viss utvidelse av adgangen til midlertidig ansettelse også vil gi virksomhetene noe mer fleksibilitet. Eksempelvis gjelder det for virksomheter i oppstartsfasen, ved ulike former for omorganisering eller der det er usikkerhet knyttet til framtidig behov for arbeidskraft. En lettelse i adgangen til midlertidig ansettelse vil kunne gi økt mulighet for å tilpasse arbeidskraften til variasjoner i etterspørsel og arbeidsmengde.

LO og Unio har reist spørsmålet om heller å utvide perioden hvor det kan avtales prøvetid. Reglene om prøvetid gir arbeidsgiver en periode til å vurdere om arbeidstaker er egnet til stillingen. Men prøvetidsreglene svarer ikke i tilstrekkelig grad på bedriftenes utfordringer når det er usikkerhet knyttet til ansettelsen. Regjeringens forslag vil føre til at flere får anledning til å prøve seg på arbeidsmarkedet, samtidig som at virksomhetene får noe større mulighet til å prøve ut sitt arbeidskraftbehov.

Departementet vil følge utviklingen i arbeidsmarkedet når det gjelder bruken av midlertidige ansettelser og andre typer tilknytningsformer og vil vurdere konsekvenser for ulike grupper og i arbeidsmarkedet generelt. Departementet har inngått en forskningsavtale for å følge utviklingen fra dagens situasjon og framover med endret regelverk.

5.5.3.2 *Departementets vurderinger og konkrete forslag*

Midlertidig ansettelse på generelt grunnlag

Departementet fremmer forslag om adgang til midlertidig ansettelse for inntil tolv måneder på generelt grunnlag. Det oppstilles ikke krav til at det må foreligge særskilte grunner for at midlertidig ansettelse kan benyttes. Oppgavene som skal utføres kan være tidsavgrensede eller varige. Det antas at tolv måneders varighet vil være en god løsning for både arbeidstaker og virksomheten, når det først ansettes midlertidig. Arbeidstaker vil kunne opptjene seg erfaring med relevans for framtidig arbeid og virksomhetene får et relevant grunnlag for å vurdere sitt arbeidskraftsbehov.

Det er ikke regjeringens intensjon å åpne opp for en fri adgang til midlertidig ansettelse. Det er derfor nødvendig å ha klare begrensninger på adgangen, slik at ikke varige arbeidsoppgaver utføres av en eller flere midlertidig ansatte over tid, eller at den nye adgangen benyttes i slik

utstrekning at fast ansettelse ikke lenger er hovedregelen i en virksomhet.

Akademikerne har i høringsrunden påpekt at det er nødvendig å se en utvidet adgang til midlertidig ansettelse i sammenheng med utvidelser av adgangen til å avtale individuelle unntak fra arbeidstidsreglene. Dette ut fra at enkelte grupper med svakere stillingsvern ikke har de samme forutsetningene for å inngå slike avtaler som andre ansatte. Departementet er enig i at for denne gruppen midlertidig ansatte vil det kunne være vanskelig å avslå arbeidsgivers ønske om å inngå en individuell avtale om arbeidstiden. For å hindre at midlertidig ansatte havner i en særlig vanskelig situasjon foreslår departementet at det innføres en begrensning i adgangen til å inngå enkelte slike avtaler om arbeidstid med arbeidstakere som ansettes midlertidig på generelt grunnlag.

Departementet vil på denne bakgrunn fremme forslag om tre typer begrensninger på bruken av midlertidig ansettelse på generelt grunnlag:

- karantene ved avslutning av ansettelsesperioden,
- kvote for hvor mange som kan ansettes i virksomheten,
- ikke adgang til å inngå individuell avtale om gjennomsnittsberegning av arbeidstiden for de som ansettes midlertidig på generelt grunnlag. Det tas sikte på å fremme forslag om en slik begrensning i en egen proposisjon om endringer i arbeidsmiljøloven i tilknytning til forslag om endringer i arbeidstidsreglene.

Begrensning ved karantene

Departementet foreslår begrensninger mot videre midlertidig ansettelse *på generelt grunnlag* (ut over tolv måneder) både når det gjelder *samme og annen arbeidstaker*. Arbeidsgiver bør imidlertid etter departementets syn kunne ansette både samme og annen arbeidstaker på *andre rettsgrunnlag* for midlertidig ansettelse, for eksempel dersom arbeidsoppgavene er av midlertidig karakter eller arbeidstaker skal fylle et vikariat. De foreslåtte begrensningene gjelder derfor utelukkende midlertidig ansettelse på generelt grunnlag.

Begrensningene ble i høringsnotatet foreslått utformet på alternative måter, en skjønsmessig regel om opphold mellom ansettelsesperiodene og en konkret angitt karanteneperiode. Høringsinstansene er samstemte om at en konkret angitt karantene best vil hindre gjentatte midlertidige ansettelser. Departementet er enig i at et konkret angitt avbrudd mellom midlertidige ansettelser

etter den nye regelen vil være mest formålstjenlig. Det vil gi en klar og entydig regel, som gir mindre rom for skjønsmessig vurdering og vil best sikre ansettelser i tråd med formålet med adgangen.

Departementet foreslår derfor at den generelle adgangen til midlertidig ansettelse i tolv måneder begrenses med en fast *karanteneperiode* i de tilfellene arbeidsforholdet opphører. Ved avtaleperiodens slutt, vil arbeidsgiver stå fritt til enten å avslutte arbeidsforholdet (uten å oppgi grunn), eller å videreføre ansettelsen i fast stilling, eventuelt som en midlertidig ansettelse, men på et annet rettsgrunnlag. Dersom arbeidsforholdet avsluttes, inntreer en karantene, det vil si et forbud mot å ansette noen midlertidig på generelt grunnlag i en periode på tolv måneder for å utføre arbeidsoppgaver av samme art.

Nærmere om karantenes virkeområde – arbeidsoppgaver av samme art

Under karantenen vil det etter høringsforslaget ikke være adgang til å inngå nye midlertidige ansettelser på generelt grunnlag for å utføre de samme arbeidsoppgavene som ble utført under den utløpte ansettelsen. Mange høringsinstanser påpeker at begrepet «samme arbeidsoppgaver» i forslaget er uklart og kan gi grunnlag for tolkningstvil og omgåelse.

Innledningsvis vil departementet bemerke at en karantene ikke bare vil omfatte *nøyaktig* like oppgaver som de utførte. En slik avgrensning vil bli for snever og for lett kunne gi grunnlag for omgåelse, f.eks. ved at det endres noe på arbeidsoppgavene. Forslaget tar sikte på at karanteneperioden omfatter midlertidig ansettelse på generelt grunnlag for å utføre både samme og likeartede oppgaver som har vært utført av midlertidig ansatt arbeidstaker på generelt grunnlag. Departementet foreslår å bruke begrepet «arbeidsoppgaver av samme art» i lovbestemmelsen som betegnelse på hvilke oppgaver som omfattes. Karantenen vil gjelde alle slike arbeidsoppgaver og ansettelser av samme eller en annen arbeidstaker.

Hva som nærmere inngår i betegnelsen «arbeidsoppgaver av samme art», vil måtte bero på en konkret vurdering. De faktisk utførte arbeidsoppgavene under den avsluttede midlertidige ansettelsen vil være kjernen i vurderingen. Men også oppgaver som ville vært naturlig å pålegge den midlertidig ansatte og som artsmessig er av samme karakter, omfattes. Når på døgnet arbeidet utføres er i utgangspunktet ikke avgjørende. Likevel kan organiseringen av arbeidet

være et moment av betydning i vurderingen. Oppgaver og organisering av en nattarbeidsstilling kan for eksempel atskille seg fra hvordan arbeidet er organisert i en dagarbeidsstilling og i praksis innebære at arbeidet blir svært forskjellig. Som eksempel kan nevnes en transportarbeider, ansatt for å kjøre én type lastebil. Karantenen vil da normalt også omfatte oppgaver med å kjøre både denne og andre typer biler for å utføre transportoppgaver. Men hvis transportoppgavene atskiller seg artsmessig fra hverandre så vidt mye, at arbeidsdagene til arbeidstakerne som utfører de ulike oppgavene forløper svært forskjellig, kan det tale for at det likevel ikke anses som arbeidsoppgaver av samme art. Andre momenter i vurderingen kan være ansvar og stillingsnivå. Også den utdanning eller kompetanse som kreves for å utføre arbeidet vil kunne være et moment i vurderingen, men ikke nødvendigvis. F.eks. vil normalt en sykepleier ha artsmessig forskjellige oppgaver fra en hjelpepleier. Arbeidstakere med lik kompetanse kan også utføre oppgaver av ulik art. F.eks. vil en sykepleier i en overordnet lederstilling ha artsmessig andre oppgaver enn en sykepleier uten lederansvar.

Når karanteneperioden er over for de aktuelle arbeidsoppgavene, kan ny(e) avtale(r) om midlertidig ansettelse på generelt grunnlag inngås for utførelse av de oppgaver karantenen har omfattet.

Nærmere om karantenes virkeområde – virksomheten

Departementet har vurdert hvordan karantenen bør avgrenses organisatorisk, f.eks. til virksomhet, avdeling, arbeidssted eller en annen enhet. Begrepet «virksomhet» er et kjent begrep i arbeidsmiljøloven i motsetning til de øvrige, og betyr i denne sammenheng den juridiske enhet (i motsetning til betydningen aktivitet). De pliktene arbeidsmiljøloven pålegger arbeidsgiver vil som hovedregel være avgrenset til å gjelde de ansatte og forholdene innenfor en juridisk avgrenset virksomhet, med mindre noe annet er fastsatt (se f.eks. arbeidsmiljøloven § 2-2).

Virksomhetene er av svært ulik størrelse. Ifølge Statistisk sentralbyrå (SSB) har 87 prosent av virksomhetene i landet under 20 ansatte, mens 1,5 prosent har over 100 ansatte. Sistnevnte utgjør imidlertid en betydelig andel arbeidstakere, ettersom om lag 30 prosent av antall ansatte totalt arbeider i virksomhet med over 100 ansatte. Blant annet anses en kommune som én virksomhet. Ifølge SSB har flesteparten av kommunene over 100 ansatte. Dersom en karantene skal omfatte

alle arbeidsoppgaver av samme art, f.eks. resepsjonistoppgaver, innen en kommune som omfatter mange etater, vil det etter omstendighetene bety en svært restriktiv regel. På den andre siden vil en avgrensning til «avdeling» innebære en nokså tilfeldig avgrensning, da virksomhetenes organisering kan være svært ulik. Avgrensning til arbeidssted, dvs. lokasjon, vil være ytterligere tilfeldig, fordi det avgjørende da er hvor store enheter som er lokalisert på samme sted.

Departementet er kommet til at det mest hensiktsmessige vil være en avgrensning til den juridiske enheten «virksomhet» som en hovedregel, men der virksomheten har store etater, avdelinger osv., bør denne enheten kunne legges til grunn for karantenes omfang. Departementet foreslår i tråd med dette at karantenen kan avgrenses til enheter med minst 50 ansatte innenfor en virksomhet. Det vil innebære at enheter av minst denne størrelsen kan vurderes isolert og resten av virksomheten vurderes for seg når det gjelder karantenes omfang. Det er en forutsetning at enheter i denne sammenheng er avgrenset organisatorisk og har en realitet over tid.

Karantenes inntreden og varighet

Midlertidig ansettelse på generelt grunnlag kan avtales i inntil tolv måneder. Det vil være adgang til å forlenge arbeidsforholdet på generelt grunnlag innenfor tolv månedersperioden, dersom arbeidsavtalen i første omgang er inngått for en kortere periode. Det forutsettes at en eventuell forlengelse avklares før arbeidsforholdet opphører. Karantenen inntreder fra og med første dag etter at arbeidsavtalen utløper og arbeidsforholdet avsluttes. Kravet til karantenes varighet foreslås lik den perioden det gis adgang til å ansette midlertidig, dvs. tolv måneder. En slik varighet kan synes lang dersom den midlertidige ansettelsen har vært kortvarig. Departementet ønsker imidlertid ikke å stimulere til mer bruk av kortvarige, midlertidige ansettelser. De øvrige grunnlagene for midlertidig ansettelse i loven (f.eks. vikariat) vil etter departementets vurdering i stor grad fylle virksomhetenes behov for kortvarige midlertidige ansettelser. En regel om tolv måneders karantene gir en tydelig regel som er enkel å forholde seg til.

Dersom arbeidstaker selv går til oppsigelse med fratreden før ansettelsesperioden er over, foreslår departementet at det ikke inntreder noen karanteneperiode. Det samme foreslås dersom arbeidstaker arbeider ut avtaleperioden, men velger å takke nei til videre fast ansettelse eller en midlertidig ansettelse på et annet grunnlag. Der-

som arbeidsgiver viderefører arbeidsforholdet i fast stilling eller på et annet rettsgrunnlag for midlertidig ansettelse, inntreer heller ingen karantene.

Karantenes inntreden ved flere ansettelser på generelt grunnlag

Der det på ulike tidspunkt ansettes flere midlertidig på generelt grunnlag for å utføre arbeidsoppgaver av samme art i en virksomhet, oppstår spørsmål om tidspunktet for inntreden av karanteneperioden(e).

Departementet skisserte en løsning i høringsnotatet som gikk ut på at når flere ansettes midlertidig på generelt grunnlag for å utføre likeartede oppgaver, skulle karantenen som ev. inntreer ved første ansettelses utløp også omfatte andre likeartede arbeidsoppgaver. Arbeidsgiver måtte i tilfelle ta stilling til om de som er midlertidig ansatt for å utføre de likeartede arbeidsoppgavene skulle ansettes fast, eller om arbeidsforholdet skulle avsluttes, ved den første karantenes inntreden.

Blir arbeidstakere ansatt midlertidig på generelt grunnlag sent i ansettelsesperioden til den første ansatte på slikt grunnlag, vil arbeidsavtale etter denne modellen bare kunne inngås for en kort periode, det vil si den perioden som gjenstår av arbeidsforholdet til den først ansatte på generelt grunnlag. Departementet har kommet til at dette ikke er ønskelig. Det vil være urimelig dersom arbeidstakere som ansettes sent i ansettelsesperioden til en annen arbeidstaker, ikke får vist seg fram på grunn av en beslutning om ikke å videreføre ansettelsesforholdet til en annen arbeidstaker. En slik modell ville kunne gi et insittament til korte kontrakter, med tilsvarende mindre forutsigbarhet for den ansatte.

Departementet ønsker derfor å foreslå at hovedregelen om inntil tolv måneders ansettelse også skal gjelde ved flere ansettelser på generelt grunnlag for å utføre arbeid av samme art i virksomheten. Forslaget innebærer at tolv måneders karantene inntreer hver gang arbeidsgiver beslutter *ikke å videreføre* et ansettelsesforhold.

Departementets forslag endres slik at når en karantene inntreer med bakgrunn i ett ansettelsesforhold, kan andre ansettelsesforhold som allerede er inngått på generelt grunnlag for å utføre arbeid av samme art, løpe ut i samsvar med avtalen. Arbeidsgiver står her som ellers fritt til å videreføre ansettelsesforholdene etter utløp, som faste eller midlertidige ansettelser på andre grunnlag i loven. Nye ansettelser på generelt grunnlag for å utføre arbeid av samme art kan imidlertid ikke foretas så lenge det løper en karanteneperiode for

de aktuelle arbeidsoppgavene ved virksomheten. Dersom et ansettelsesforhold, som er inngått før en karantene inntreer, løper ut under en karanteneperiode og arbeidstaker ikke får videre ansettelse, inntreer en ny karanteneperiode på tolv måneder. Det vil derfor kunne forekomme overlappende karanteneperioder. Dette er tilsiktet og i tråd med at man ønsker at regelen skal stimulere til videreføring av arbeidsforholdene etter utløp av midlertidige ansettelser på generelt grunnlag. Så lenge arbeidstakerne får videreført arbeidsforholdene inntreer ingen karantene.

Departementet ser at denne løsningen kan by på noen utfordringer for virksomheter som ønsker å prøve ut flere arbeidstakere. Men et viktig formål med adgangen til midlertidig ansettelse på generelt grunnlag er å prøve ut arbeidssøkende med sikte på varig arbeid og en virksomhets arbeidskraftsbehov i en utviklingsfase. Ordningen er ikke først og fremst tenkt brukt til å fylle et stort behov for arbeidskraft i mange stillinger med arbeidsoppgaver av samme art.

Departementet viser for øvrig til at midlertidig ansettelse på generelt grunnlag kommer *i tillegg* til de gjeldende grunnlag for midlertidig ansettelse. Disse vil bli videreført.

Rettsvirkninger ved brudd på karantene

Hovedregelen ved brudd på reglene om midlertidig ansettelse er at arbeidstaker har krav på fast ansettelse og ev. erstatning i henhold til arbeidsmiljøloven § 14-11. En generell adgang til midlertidig ansettelse atskiller seg fra de øvrige rettsgrunnlagene for midlertidig ansettelse ved at det ikke stilles krav til at det må foreligge særskilte grunner for ansettelsen. En ulovlig midlertidig ansettelse vil dermed ikke på samme måte knytte seg til begrunnelsen for ansettelsen, men vil i stedet knytte seg til at ansettelsen varer utover den avtalte perioden uten at ansettelsesforholdet avsluttes eller formelt videreføres. Dersom arbeidsforholdet løper videre utover den avtalte perioden uten at det er inngått en ny arbeidsavtale om midlertidig ansettelse på et annet rettsgrunnlag, vil arbeidstakeren ha krav på fast ansettelse i tråd med reglene i § 14-11. Dette fordi karantenen inntreer dagen etter at arbeidsavtalen utløper, og det vil være et brudd på karantenerregelen med videre ansettelse på generelt grunnlag. Uenighet mellom partene om hvorvidt avtalen er forlenget, vil måtte bedømmes ut fra en vanlig bevisvurdering, dersom saken bringes inn for domstolene.

Dersom arbeidsgiver ansetter ny(e) arbeidstaker(e) på generelt grunnlag i karanteneperioden

for å utføre arbeidsoppgaver som er omfattet av karantenen, vil det foreligge brudd på bestemmelsen. Det kan reises spørsmål om hvem av arbeidstakerne som da kan gå til søksmål; arbeidstakeren som var ansatt lovlig innenfor tolv måneders varighet og som utløste karantenen, eller arbeidstakeren som ble ulovlig midlertidig ansatt i karanteneperioden, eller eventuelt begge? Etter departementets oppfatning er det arbeidstakere som er ansatt i karanteneperioden som kan gå til søksmål. Dette fordi bruddet på bestemmelsen skjer ved at arbeidstakeren ansettes i karanteneperioden. Alminnelige prosessuelle regler tilsier også en slik løsning. Hvis flere ansettes i karanteneperioden for å utføre arbeidsoppgaver som er omfattet av en karantene, vil alle kunne ha krav på fast ansettelse i henhold til § 14-11.

Varsel om tidspunkt for fratreden

Arbeidstaker som har vært midlertidig ansatt i mer enn ett år, har krav på skriftlig varsel om fratreden senest en måned før fratredelsestidspunktet, jf. arbeidsmiljøloven § 14-9 fjerde ledd.

Tidsbegrensningen på tolv måneder for midlertidige arbeidsavtaler på generelt grunnlag er absolutt. Dersom den midlertidige ansettelsen på generelt grunnlag er den siste ansettelsen av flere påfølgende midlertidige, bør ansettelsen ikke kunne forlenges utover tolv måneder i tilfeller der varslingsregelen ikke følges opp av arbeidsgiver. Det ville i tilfelle undergrave karantenebegrensningene.

Varslingsregelen bør likevel gjelde som vanlig der midlertidig ansettelse på generelt grunnlag er siste ansettelse av flere påfølgende midlertidige ansettelser. Departementet foreslår imidlertid at det gjøres unntak fra regelen om at manglende varslingsregel vil utløse en forlengelse når arbeidsforholdet har vart i tolv måneder på generelt grunnlag. Det vil i slike tilfeller ikke få noen rettsvirkning ved avslutning av arbeidsforholdet at arbeidsgiver unnlater å varsle eller varsler for sent. Bestemmelsen vil i disse tilfellene bli en ren ordensforskrift. Departementet mener at regelen om forlengelse av arbeidsforholdet ved manglende varslingsregel bør komme til anvendelse der midlertidig arbeidsavtale på generelt grunnlag er av kortere varighet enn tolv måneder, så langt den passer. Det foreslås at det tas inn en regel i et nytt siste punktum i § 14-9 fjerde ledd om at bestemmelsen likevel ikke gir grunnlag for ansettelse utover tolv måneder ved midlertidig ansettelse på generelt grunnlag.

Begrensning ved kvote

Midlertidig ansettelse på generelt grunnlag er ment å være et springbrett inn i arbeidslivet og ingen utbredt ansettelsesform. For ytterligere å understreke at hovedregelen fortsatt skal være fast ansettelse i norsk arbeidsliv, foreslår departementet en kvotebegrensning for antall arbeidstakere som kan være midlertidig ansatt på generelt grunnlag i virksomheten. Kvotebegrensningen setter dermed en øvre grense for antall ansatte som totalt kan være ansatt på dette grunnlaget i virksomheten.

Det foreslås at kvoten settes til maksimalt 15 prosent innen virksomheten, men det vil alltid være tillatt at minst én arbeidstaker er ansatt på generelt grunnlag. Kvoten foreslås ikke å omfatte de andre rettsgrunnlagene for midlertidig ansettelse. Formålet med kvoten er å hindre useriøse virksomheter i å benytte seg av den generelle adgangen til gjennomgående å bruke midlertidig arbeidskraft til å løse varige arbeidsoppgaver. Kvoten fungerer dermed som en sikkerhetsventil mot at hovedregelen om fast ansettelse blir snudd i utsatte bransjer. På den annen side er det viktig å ivareta virksomhetenes fleksibilitet i den seriøse delen av arbeidslivet. Kvoten må dermed også gjenspeile dette og bør ikke settes for lavt.

Ved beregningen av kvoten foreslås det at det tas utgangspunkt i antall arbeidstakere ansatt i virksomheten, dvs. både hel- og deltidsstillinger, samt faste og midlertidige stillinger. Innleide arbeidstakere og selvstendige oppdragstakere faller utenfor beregningsgrunnlaget. Heller ikke arbeidstakere som er i permisjon skal inkluderes i beregningen, men eventuelle arbeidstakere som vikarierer for disse vil naturligvis inngå i beregningsgrunnlaget.

Det må tas stilling til på hvilket tidspunkt kvoten skal beregnes, fordi det alltid vil være svingninger i bemanningen i virksomhetene. Ved en eventuell nedbemanning etter at det er foretatt ansettelse på generelt grunnlag, vil virksomheter kunne risikere at kvoten er overskredet fordi det totale antallet ansatte har gått ned. Etter departementets syn vil det være urimelig om en nedbemanning eller arbeidstakeres oppsigelse kan føre til at virksomheter bryter kvoteregelen. Departementet foreslår derfor at beregningen av kvoten skal foretas på tidspunktet for ansettelse av den enkelte arbeidstaker. Dette innebærer at virksomheten må ta stilling til kvoten ved hver ansettelse på generelt grunnlag. Det er også hensiktsmessig å knytte beregningen til dette tidspunktet fordi det blir klarere når et eventuelt brudd på kvoten

skjer og hvem som skal ha rettigheter ved et brudd på regelen, se om rettsvirkninger nedenfor.

Rettsvirkninger ved brudd på kvote

Dersom vilkårene for å inngå en midlertidig arbeidsavtale ikke er oppfylt, har arbeidstaker krav på fast ansettelse og ev. erstatning, jf. arbeidsmiljøloven § 14-11. Retten skal i tilfelle etter påstand fra arbeidstaker avsi dom for at det foreligger et fast arbeidsforhold eller at arbeidsforholdet fortsetter, jf. første ledd første punktum. Retten kan i særlige tilfeller, og når arbeidsgiver krever det, bestemme at arbeidsforholdet skal opphøre dersom den etter en avveining av partenes interesser kommer til at det er åpenbart urimelig at arbeidsforholdet fortsetter, jf. samme ledd andre punktum.

Kvotebestemmelsen fastsetter maksimalt antall arbeidstakere innen en virksomhet som lovlig kan være midlertidig ansatt på generelt grunnlag. Et brudd på regelen skyldes at det *samlet sett* er ansatt for mange arbeidstakere på generelt grunnlag i virksomheten, mens selve ansettelsene – hver for seg – i utgangspunktet er lovlige. Kvoteregelen kommer med andre ord som en tilleggsbegrensning. Regelen adskiller seg derfor noe fra de øvrige bestemmelsene som § 14-11 gir rettsvirkninger for. Dette reiser spørsmål om hva som bør være rettsvirkningen av brudd på kvoteregelen, og hvem rettsvirkningene bør gjelde for.

Hensynet til en praktikabel regel taler for at rettsvirkningen av brudd på kvoten bør knyttes til den ansettelsen hvor bruddet på kvoten skjer. Det kan her tenkes at det ikke kun vil være tale om én arbeidstaker, men flere hvis det f.eks. ansettes to samtidig eller hvis virksomheten fortsetter å ansette på generelt grunnlag i strid med kvoten.

Det kan fremstå som noe tilfeldig at det er den arbeidstakeren som ble ansatt på det tidspunktet kvoten brytes, som skal ha krav på fast ansettelse etter § 14-11 første ledd. I tillegg kan det hevdes at et brudd på kvoteregelen ikke er like kritikkverdige som andre brudd på vilkårene ettersom ansettelsen i utgangspunktet er lovlig, det er det totale antallet som er for høyt. Departementet foreslår derfor å «snu» på hovedregelen i § 14-11 første ledd om krav på fast ansettelse. Utgangspunktet bør være at ved brudd på kvoteregelen har arbeidstaker ikke krav på fast ansettelse, men foreligger det «særlige grunner» vil retten likevel kunne avsi dom for fast ansettelse. Slike «særlige grunner» er ment å omfatte klare misbrukstilfeller og vil bero på en konkret vurdering. Eksempler på når «særlige grunner» foreligger, er tilfel-

ler hvor en virksomhet har ansatt arbeidstakere på generelt grunnlag i stort omfang og utover kvoten, eller systematisk eller i lengre tid har overtrådt kvoteregelen mv.

Erstatningsregelen i § 14-11 andre ledd vil gjelde som i dag, hvor erstatning for både økonomisk og ikke-økonomisk tap etter omstendighetene kan være aktuelt.

Vilkårene for innleie fra bemanningsforetak – EØS-vurdering

Departementet foreslo i høringsnotatet ikke å utvide adgangen til innleie fra bemanningsforetak tilsvarende en utvidelse av adgangen til midlertidig ansettelse på generelt grunnlag. Etter departementets oppfatning gir norsk rett tilstrekkelig adgang til innleie fra bemanningsforetak.

LO viser i høringssvaret til at de EØS-rettslige sidene av saken ikke er utredet i høringsnotatet og ber om at departementet avklarer om dagens begrensning for innleie kan videreføres, dersom adgangen til midlertidig ansettelse utvides som foreslått. NHO og Virke mener at manglende parallellitet mellom regelverkene kan være i strid med vikarbyrådirektivet og EØS-avtalen.

Departementet mener at adgangen til innleie fra bemanningsforetak ikke bør utvides slik at dette kan skje på generelt grunnlag og uten vilkår. Det vil kunne føre til hyppigere valg av innleie av arbeidskraft på bekostning av midlertidig eller eventuelt fast ansettelse. Dersom en ønsker å ivareta topartsforholdene, mener departementet at adgangen til innleie fra bemanningsforetak bør opprettholdes slik som i dag.

Arbeidsmiljøloven begrenser adgangen til innleie fra vikarbyrå, i utgangspunktet på samme måte som for adgangen til midlertidig ansettelse; det skal foreligge et midlertidig behov. Reglene er likevel ikke helt parallelle, det foreligger blant annet en adgang til innleie ved lokale avtaler som ikke finnes for midlertidige ansettelser, jf. arbeidsmiljøloven § 14-12 andre ledd.

Vikarbyrådirektivet (2008/104/EF), som ble innlemmet i EØS-avtalen i 2012, har i artikkel 4.1 en regel om at restriksjoner på innleie kun kan begrunnes i «allmenne hensyn», herunder særlig hensyn til beskyttelse av de innleide arbeidstakerne, krav til helse og sikkerhet på arbeidsplassen eller i behovet for å sikre et velfungerende arbeidsmarked og forebygge misbruk.

Det var en stor debatt om de norske restriksjonene på tidspunktet for innlemmelsen av direktivet i EØS-avtalen. Arbeidsgiversiden mente at direktivet krevde en liberalisering av vårt regel-

verk, mens ulike fagforbund, Nei til EU og flere politiske partier fryktet det samme og mente at Norge derfor burde si nei til å ta direktivet inn i EØS-avtalen. Daværende regjering og Stortingets flertall kom til at begrensningene i adgangen til innleie kunne videreføres, fordi de kan begrunnes i allmenne hensyn. Direktivet gir landene vid anledning til å fastsette grad av beskyttelse av faste ansettelser nasjonalt. Særlig ble følgende tre hovedhensyn nevnt, se Prop. 74 L (2011–2012) pkt. 7.1.3:

- Det er ønskelig med størst mulig utbredelse av fast ansettelse i det norske arbeidslivet. Reglene om fast ansettelse er ment å verne arbeidstakerne, ved at disse i så stor utstrekning som mulig sikres stabile arbeidsforhold og oppsigelsesvern. Det er derfor begrensninger i adgangen til midlertidig ansettelse. Hovedregelen om fast ansettelse bidrar også til at flest mulig vikarer får mulighet til å gå over i faste stillinger, og ikke i stigende grad erstatter de faste. Det å ha samme vilkår for adgang til innleie og midlertidig ansettelse skal hindre at innleie benyttes for å omgå reglene om midlertidig ansettelse.
- Det er ønskelig med størst mulig utbredelse av direkte relasjoner mellom arbeidsgiver og arbeidstaker. Mange av reglene i arbeidslivet er spesielt tilpasset topartsrelasjonen, blant annet stillingsvernet, reglene om vernetjenesten og systemet med tillitsvalgte som representanter for arbeidstakerne i den virksomhet de er ansatt. Topartsrelasjoner kan sies å sikre et «velfungerende arbeidsmarked» i Norge.
- Vårt lovverk tillater midlertidig innleie av arbeidskraft når det er et reelt midlertidig behov for det og utover dette på grunnlag av avtale mellom lokale parter. Norge anerkjenner ved dette innleie av arbeidskraft som et virkemiddel i arbeidsmarkedet.

Vurderingen i 2012 var dessuten at de norske begrensningene på bruk av innleie også er proporsjonale; de er egnet til å oppnå det som er formålet med dem. Man mente at begrensningene er forholdsmessige og ikke går lenger enn nødvendig for å oppnå ønsket beskyttelse. Departementet vurderte det slik at dersom man fjernet begrensningene på adgangen til innleie, ville hovedregelen om faste ansettelser og begrensningene i midlertidige ansettelser enkelt kunne omgås.

I høringsnotatet juni 2014 ble det slått fast at vurderingen som ble gjort i 2012 fortsatt står seg.

For det første vil hovedbegrunnelsen for en videreføring av vilkårene for innleie være den samme som tidligere, nemlig ivaretagelse av et arbeidsmarked med hovedvekt på faste, direkte ansettelser og først og fremst topartsforhold. Hvis adgangen til innleie utvides til å gjelde tilsvarende en generell adgang til midlertidig ansettelse, vil dette kunne undergrave ønsket om at hovedregelen i det norske arbeidsmarkedet skal være faste og direkte ansettelser. Dette er sentrale og grunnleggende trekk ved det norske arbeidsmarkedet, og reglene må sies å sikre et velfungerende arbeidsmarked. Sikring av et velfungerende arbeidsmarked er nevnt i vikarbyrådirektivet som et av de allmenne hensyn som særlig kan begrunne en restriksjon på bemanningsbyråenes virksomhet.

Parallele regler for midlertidig ansettelse og innleie har ikke vært et mål i seg selv. Målet var knyttet til det å ha høyt beskyttelsesnivå for faste ansettelser og topartsrelasjoner. Det er vanskelig å se at en begrenset liberalisering av reglene om midlertidig ansettelse vil svekke begrunnelsen for de restriksjonene vi har på innleie. Innleie skal kunne skje i samme utstrekning som i dag.

Videre er det slik at arbeidsmiljøloven gir tariffbundne innleiere adgang til å inngå lokal avtale om tidsbegrenset innleie fra vikarbyrå *uten hinder* av vilkårene for midlertidig ansettelse jf. arbeidsmiljøloven § 14-9 første ledd. Det finnes ikke tilsvarende generell avtaleadgang ved midlertidig ansettelse. Med de begrensningene som legges inn i forslaget til ny generell adgang til midlertidig ansettelse, vil den reelle forskjellen i adgangen til innleie og midlertidig ansettelse etter ny regel ikke nødvendigvis bli så stor. Forskjellen vil være egnet til å oppnå formålet om at innleie fra bemanningsforetak ikke blir mer utbredt enn midlertidig ansettelse. Det at man ikke åpner for innleie på generelt grunnlag er konsistent med regelverket for øvrig. Forskjellen i regelverk går etter departementets syn heller ikke lenger enn det som er nødvendig for å oppnå den ønskede beskyttelsen. Det er på denne bakgrunn grunnlag for å si at forslagene ikke vil være i strid med vikarbyrådirektivet og EØS-avtalen.

Det verserer for øvrig en sak for EU-domstolen (sak C-533/13) om bl.a. rekkevidden av landenes plikter etter vikarbyrådirektivets artikkel 4 nr. 1 om begrensninger på bemanningsforetakenes virksomhet. Dom er ventet i 2015.

5.6 Forenkling av gjeldende hovedregel om midlertidig ansettelse

5.6.1 Departementets høringsforslag

I følge arbeidsmiljøloven § 14-9 første ledd bokstav a kan midlertidig arbeidsavtale inngås «når arbeidets karakter tilsier det og arbeidet atskiller seg fra det som ordinært utføres i virksomheten».

Til tross for bestemmelsens ordlyd er det etter rettspraksis ikke et absolutt vilkår at de arbeidsoppgavene som skal gi grunnlag for midlertidig ansettelse, innholdsmessig må atskille seg fra virksomhetens ordinære arbeidsoppgaver. Dette skyldes bestemmelsens tilblivelse og uttalelser fra stortingsbehandlingen. Både forskjeller i arbeidets *art* og forskjeller i *arbeidsmengde* som skiller seg fra det ordinære, kan danne grunnlag for midlertidig ansettelse.

Departementet påpekte i høringsnotatet at det ikke er enkelt *ut fra ordlyden* i arbeidsmiljøloven § 14-9 første ledd bokstav a å se *når* det er adgang til å inngå avtale om midlertidig ansettelse. Departementet foreslo derfor at bestemmelsen bør *forenkles og tydeliggjøres*, uten at det tas sikte på en liberalisering av adgangen.

Departementet foreslo å oppheve siste del av bestemmelsen, samt å tydeliggjøre ordlyden. Det ble fremmet følgende endringsforslag når det gjelder arbeidsmiljøloven § 14-9 første ledd bokstav a:

«Arbeidstaker skal ansettes fast. Avtale om midlertidig ansettelse kan likevel inngås:

- a) når arbeidsoppgavene er av tidsbegrenset varighet,»

Det ble understreket at bestemmelsen etter forslaget skal gjelde de samme situasjoner som omfattes av gjeldende ordlyd. Departementet slo fast at bestemmelsen også vil omfatte arbeidsavtaler for utførelse av et bestemt arbeid uten klar tidsbegrensning, samt ved tidsavgrenset behov for ikke kvalifisert arbeidskraft der det er formelle krav til kvalifikasjoner, men man ikke har fått kvalifisert søker.

5.6.2 Høringsuttalelsene

Alle organisasjonene på arbeidsgiversiden og flere på arbeidstakersiden støtter forslaget om forenkling. LO mener imidlertid at siste del i gjeldende bestemmelse om at arbeidet må atskille seg fra det som ordinært utføres i virksomheten,

har hatt en selvstendig betydning, særlig for avgrensning mot prosjektansettelser. *Akademi-kerne* mener at gjeldende bestemmelse bør opprettholdes, fordi den foreslåtte ordlyd ikke bidrar til noen avklaring av grensene for når det er adgang til å ansette midlertidig. *Advokatforeningen* støtter forslaget til forenkling, men påpeker at den foreslåtte ordlyden i større utstrekning kan oppfattes å åpne for midlertidighet ved prosjektarbeid og oppdrag som er tidsavgrenset, selv om likeartede prosjekter og oppdrag er en del av den løpende virksomheten.

5.6.3 Departementets vurderinger og forslag

Etter departementets vurdering er det grunn til å foreslå en forenkling av ordlyden i bestemmelsen, som på en mer direkte måte gir uttrykk for når det kan ansettes midlertidig etter bestemmelsen. Departementet ser likevel at den ordlyden som ble foreslått i høringen «når arbeidsoppgavene er av tidsbegrenset varighet» kan gi for liten veiledning med hensyn til at arbeidet reelt sett må være av midlertidig karakter. Departementet foreslår derfor en ordlyd som bedre ivaretar dette aspektet. Det skal kunne inngås arbeidsavtale om midlertidig ansettelse etter bestemmelsen *når arbeidet er av midlertidig karakter*.

Departementet understreker at forslaget ikke er ment å innebære noen realitetsendring. Både forskjeller i arbeidets *art* som skiller seg fra det ordinære, og markerte forskjeller i *arbeidsmengde* skal fortsatt omfattes av ordlyden og gi grunnlag for midlertidig ansettelse. I rettspraksis er det slått fast at bestemmelsens vilkår om at «arbeidets karakter tilsier det» skal tolkes strengt, men er ikke til hinder for midlertidig ansettelse når det trengs personell med særlige formelle kvalifikasjoner og det ikke har meldt seg kvalifiserte søkere. Høyesterett har slått fast at dette er arbeidsforhold av en slik særegen karakter at midlertidig ansettelse lovlig kan avtales når det er saklig behov for det og ansettelsen begrenses til det som er strengt nødvendig. Tidligere rettspraksis vil fortsatt kunne legges til grunn (Rt. 1991 s. 872 og Rt. 1985 s. 1141).

Dersom det inngås en arbeidsavtale for kun å utføre ett bestemt arbeid uten at det kan tidfestes på forhånd nøyaktig når arbeidet er ferdig, vil også dette kunne karakteriseres som midlertidig når det er på det rene at arbeidet ikke skal videreføres. Forslaget innebærer således ingen materielle endringer i forhold til dagens bestemmelse.

5.7 Endringer i fireårsregelen

5.7.1 Departementets høringsforslag

Departementet reiste i høringsnotatet spørsmål om den såkalte fireårsregelen bør utvides til å omfatte flere grunnlag for midlertidig ansettelse. Det ble ikke fremmet konkrete forslag. Det er særlig spørsmål om ansettelse iht. en generell adgang til midlertidig ansettelse jf. punkt 6.5 og i praksisarbeid, jf. § 14-9 første ledd bokstav c, bør inngå i beregningsgrunnlaget for fireårsregelen. Departementet reiste også spørsmål om krav til varighet av ansettelsen bør reduseres til tre, eventuelt to år.

5.7.2 Høringsuttalelsene

Det er i stor grad enighet blant høringsinstansene, herunder blant hovedorganisasjonene, om at ansettelser med grunnlag i den foreslåtte generelle adgangen til midlertidig ansettelse bør inngå i beregningsgrunnlaget for fireårsregelen. *LO*, *Unio* og *Akademikerne* mener at også praksisarbeid bør omfattes av fireårsregelen. *YS* mener at spørsmålet om praksisarbeid bør omfattes i fireårsregelen, er avhengig av om regelen blir kortere enn fire år. Jo kortere periode som kreves for fast ansettelse, jo vanskeligere er det at praksisarbeid omfattes. *YS* peker også på at praksisarbeid har et annet formål enn ordinære midlertidige ansettelser. *NHO*, *Virke*, *Spekter* og *KS* støtter ikke at praksisarbeid skal omfattes av fireårsregelen. De samme organisasjonene går også mot en reduksjon i varigheten av fireårsregelen. *NHO* mener at dette i tilfelle vil bety en vesentlig innskrenking i virksomhetenes fleksibilitet mht. midlertidig ansettelse. *Spekter* peker på at mange vikariater varer mer enn to eller tre år, f.eks. ved lengre fravær på grunn av svangerskap og foreldrepermisjon eller utdanningspermisjon iht. arbeidsmiljølovens regler. *Virke* hevder at en nedkorting av regelen kan få alvorlige konsekvenser, særlig for mindre virksomheter. Videre mener *Advokatforeningen* at fireårsregelen bør skilles ut fra det øvrige i arbeidsmiljøloven § 14-9 femte ledd og inngå som et nytt siste ledd i § 14-9.

5.7.3 Departementets vurderinger og forslag

Etter departementets syn taler gode grunner for at den generelle adgangen til midlertidig ansettelse inngår i fireårsregelen. En generell adgang til midlertidig ansettelse innebærer at det ikke

stilles krav til særskilte grunner for å ansette midlertidig i den angitte perioden. Selv om den generelle adgangen vil være tidsbegrenset, vil det likevel være mulig å ansette gjentakende etter dette grunnlaget *alene eller i kombinasjon* med andre grunnlag *utover* fire år, dersom fireårsregelen ikke kommer til anvendelse.

Som enkelte av høringsinstansene har påpekt, vil fireårsregelen miste mye av sin betydning hvis ansettelser etter den generelle adgangen ikke skal inngå i beregningsgrunnlaget. Det er best i samsvar med formålet bak fireårsregelen og gir en god sammenheng i regelverket at ansettelse på generelt grunnlag omfattes. Det forhold at det kan være i strid med EU-direktivet (1999/70/EF) dersom midlertidig ansettelse på generelt grunnlag holdes utenfor grunnlaget for fireårsregelen, veier også tungt i vurderingen. Departementet foreslår på denne bakgrunn at midlertidige ansettelser på generelt grunnlag inngår i beregningsgrunnlaget for fireårsregelen, og vil foreslå en tilføyelse om dette. Det foreslås i tillegg å flytte nåværende andre og tredje punktum i § 14-9 femte ledd til et nytt sjette ledd. Departementet mener det er hensiktsmessig å behandle fireårsregelen i et eget ledd.

Departementet fremmer ikke forslag utover dette vedrørende fireårsregelen.

5.8 Oppsigelse av midlertidige arbeidsavtaler i avtaleperioden

5.8.1 Departementets høringsforslag

Departementet foreslo i høringen å presisere at midlertidige arbeidsavtaler kan sies opp i avtaleperioden etter lovens oppsigelsesregler, med mindre det er skriftlig avtalt eller fastsatt i tariffavtale at det ikke skal være slik oppsigelsesadgang. Det ble foreslått å innta bestemmelsen i et nytt andre punktum i arbeidsmiljøloven § 14-9 femte ledd.

5.8.2 Høringsuttalelsene

Det er enighet blant hovedorganisasjonene om at det bør presiseres at midlertidige arbeidsavtaler er oppsigelige i avtaleperioden. *LO* viser til at en klargjøring vil kunne bidra til å redusere en oppsplitting av midlertidige arbeidsavtaler på grunn av usikkerhet omkring adgangen til oppsigelse. *NHO* ser imidlertid ikke behovet for at det må fremgå av lovforslaget at det kan avtales at det ikke skal være oppsigelsesadgang. *NHO* påpeker at ansettelsesavtaler og tariffavtaler hvor arbeidsgiver fraskriver seg adgangen til oppsigelse må

antas upraktisk, og at det kan spørres om en uopp-sigelig avtale vil kunne opprettholdes tross klar ordlyd i enhver situasjon. *Advokatforeningen* støtter også forslaget.

5.8.3 Departementets vurderinger og forslag

Det er, slik departementet ser det, en viss usikkerhet om rettstilstanden når det gjelder spørsmålet om midlertidige arbeidsavtalers oppsigelighet *i løpet av avtaleperioden*, se nærmere om dette i punkt 5.3.1.7 om gjeldende rett.

Høringsinstansene er enige med departementet i at det er et behov for å presisere at midlertidige arbeidsavtaler i utgangspunktet er oppsigelige i avtaleperioden. I motsatt fall vil det kunne føre til en del tilfeldige resultater i tilfeller hvor det ikke fremgår av avtale at det er oppsigelsesadgang. Eksempelvis vil arbeidstakere kunne være avskåret fra å si opp sitt midlertidige arbeidsforhold, eller det kan oppstå situasjoner der midlertidig ansatte nyter et sterkere vern enn fast ansatte i en nedbemanningssituasjon i virksomheten.

For å få en enda tydeligere bestemmelse foreslår departementet en noe annen ordlyd enn den som ble foreslått i høringsrunden. Det foreslås å vise til *lovens regler om opphør av arbeidsforhold*, for å få fram at det er *alle* regler knyttet til opphør som får anvendelse i avtaleperioden. I hovedsak gjelder det arbeidsmiljøloven kapittel 15 om opphør av arbeidsforhold og de prosessuelle reglene knyttet til opphør i kapittel 17. Forslaget innebærer at i avtaleperioden gjelder oppsigelsesreglene, med blant annet vern mot usaklig oppsigelse og krav til oppsigelsesfrister, i tillegg til regler om avskjed, suspensjon, prøvetid mv. I utgangspunktet vil den midlertidige arbeidstakeren være omfattet av de samme reglene som fast ansatte, men de særregler som gjelder i denne sammenheng for midlertidige ansatte, vil fortsatt gjelde. Eksempelvis gjelder ikke retten til å fortsette i stilling for midlertidig ansatte ved tvist om et arbeidsforhold lovlig er brakt til opphør, jf. arbeidsmiljøloven § 15-11 tredje ledd. Ved kortvarige ansettelser vil ikke nødvendigvis alle reglene passe fullt ut, for eksempel reglene om oppsigelsesfrister i § 15-3. I disse tilfellene anser departementet at behovet for å gå til oppsigelse likevel vil være lite praktisk.

I høringsforslaget var det en tilføyelse om at det skriftlig kan avtales eller fastsettes i tariffavtale at det ikke skal være slik oppsigelsesadgang. NHO uttaler i høringen at de ikke ser behovet for en slik tilføyelse. Departementet har kommet til at

det ikke er nødvendig at en slik avtaleadgang fremgår uttrykkelig i loven. Departementet er av den oppfatning at slik forslaget er utformet, vil det likevel ikke avskjære adgangen til å avtale bindingstid ved midlertidig ansettelse. Gyldigheten av en slik avtale vil uansett bero på en konkret vurdering som overlates til domstolene å ta stilling til, i tråd med tidligere rettspraksis. I en dom i Rt. 2006 s. 420 tok Høyesterett utgangspunkt i bestemmelsen om oppsigelsesfrister og kom til at arbeidsmiljøloven generelt ikke kan antas å være til hinder for slike bindingsklausuler, og den vanlige oppfatning synes å være at slike avtaler på visse vilkår og i et visst omfang må aksepteres.

5.9 Drøftingsplikten

5.9.1 Departementets vurderinger og forslag

Arbeidsgiver skal minst en gang per år drøfte bruken av midlertidig ansettelse etter bestemmelsene i § 14-9 første ledd med de tillitsvalgte i virksomheten, jf. samme paragraf første ledd tredje punktum. Formålet med drøftingsplikten er å bidra til økt bevissthet om lovlig og nødvendig bruk av midlertidige arbeidsavtaler, samt til økt kompetanse om regelverket, jf. forarbeidene til bestemmelsen i Prop. 104 L (2009–2010) s. 7–8.

Regelen forplikter virksomhetene, sammen med de tillitsvalgte, til systematisk og regelmessig å sette bruken av midlertidig ansettelse på dagsorden. Med bakgrunn i at det foreslås å innføre en generell adgang til midlertidig ansettelse, mener departementet at det er viktig å presisere nærmere i lovbestemmelsen hva som et minimum bør inngå i drøftingsplikten. Særlig vil dette bidra til økt bevissthet og gjennomsliktighet om bruken av midlertidige ansettelser. Det understrekes at det likevel ikke tas sikte på å regulere uttømmende det nærmere innholdet i drøftingsplikten. Partene står fritt til å drøfte andre tema i tilknytning til bruken av midlertidige ansettelser.

Departementet mener for det første at det bør angis særskilt i bestemmelsen at grunnlaget for og omfanget av midlertidige ansettelser i virksomheten skal drøftes. I henhold til forarbeidene til bestemmelsen er det dette som er kjernen i drøftingsplikten, jf. Prop. 104 L (2009–2010) s. 8. Departementet mener at dette bør fremgå direkte av bestemmelsen. Med innføringen av en generell adgang til midlertidig ansettelse anser departementet at det er naturlig at det i den årlige drøftingen særlig tas opp omfanget av midlertidige ansettelser på generelt grunnlag i virksomheten. I til-

knytning til dette bør også gjeldende kvote i virksomheten og omfanget av eventuelle karantener på arbeidsoppgaver, inngå i drøftingsplikten. Sistnevnte vil ikke særskilt fremgå av bestemmelsen, men antas å falle inn under kravet om at grunnlaget for og omfanget av midlertidige ansettelser skal drøftes.

Departementet mener at det er viktig med bevissthet i virksomhetene vedrørende arbeidsmiljømessige konsekvenser for midlertidig ansatte. Arbeidsgivere bør drøfte slike konsekvenser med de tillitsvalgte. Dette vil sikre at det systematisk og regelmessig settes på dagsorden i virksomheten, noe som vil kunne være et viktig forebyggende tiltak som kommer i tillegg til de øvrige krav til arbeidsmiljø og HMS-arbeid. Det nærmere innholdet i hva som skal drøftes, bør i hovedsak overlates til arbeidsgiver og tillitsvalgte i den enkelte virksomhet å avgjøre, ut i fra de konkrete utfordringene den enkelte virksomhet har. Eksempler på hva som kan drøftes er om HMS-opplæringen er tilfredsstillende for de midlertidig ansatte og om de øvrige krav til arbeidsmiljøet er tilfredsstillende gjennomført i virksomheten for denne gruppen.

5.10 Særlige krav til den skriftlige arbeidsavtalen ved midlertidig ansettelse

5.10.1 Departementets vurderinger og forslag

I dag stiller loven krav om at forventet varighet av en midlertidig ansettelse skal fremgå av den skrift-

lige arbeidsavtalen, jf. arbeidsmiljøloven § 14-6 første ledd bokstav e. Departementet foreslår at det i tillegg stilles krav om at *grunnlaget* for den midlertidige ansettelsen også må angis i avtalen.

Kravet innebærer at det må fremgå av arbeidsavtalen på hvilket rettsgrunnlag arbeidstakeren ansettes. I lovforslaget vises det av informasjonshensyn kun til arbeidsmiljøloven § 14-9, men grunnlag etter annet regelverk som særlover eller tariffavtaler kan også være aktuelle. Etter departementets syn vil et krav om å opplyse om rettsgrunnlaget for den midlertidige ansettelsen være hensiktsmessig for å gjøre virksomhetene mer bevisst på at de har nødvendig grunnlag for midlertidig ansettelse. Videre vil forslaget sikre at arbeidstakere enkelt kan finne fram til rettsgrunnlaget for sin midlertidige ansettelse. De kan dermed enklere etterprøve om det er et reelt grunnlag for ansettelsen. Dette er etter departementets oppfatning særlig viktig med tanke på at regelverket er privatrettslig og håndheves ved at arbeidstakere selv må reise søksmål ved domstolene for å få dom for sitt krav.

Det foreslåtte kravet vil bare få betydning ved inngåelse av nye kontrakter etter ikrafttredelse. Det foreslås en overgangsregel om dette.

6 Plikt til å stille vilkår om deltakelse i aktivitet ved tildeling av stønad til livsopphold

6.1 Bakgrunn for lovforslaget

Personer som ikke kan sørge for sitt livsopphold gjennom arbeid eller ved å gjøre gjeldende økonomiske rettigheter, har krav på økonomisk stønad. Dette følger av lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen (sosialtjenesteloven) § 18. Stønad skal gi økonomisk trygghet når det ikke foreligger andre inntektsmuligheter. Den er forutsatt å dekke kortvarige behov for inntektssikring inntil mottakeren får annen inntekt fra arbeid, studiestøtte, forsørgelse eller livsoppholdsytelser fra folketrygden.

Det kan stilles vilkår ved tildeling av stønad til livsopphold. Vilkårene skal ha nær sammenheng med vedtaket; det forutsettes at vilkårene fremmer formålet om hjelp til selvhjelp. I vedtak om tildeling av økonomisk stønad vil det gjerne bli stilt vilkår om deltakelse i arbeidsmarkedstiltak, kvalifiseringstiltak, aktiv jobbsøking eller om å akseptere et konkret jobbtilbud. Dette er vilkår som skal styrke stønadsmottakernes muligheter for å få arbeid og bli selvforsørget.

Mange kommuner benytter i dag retten til å stille vilkår og har aktivitetstilbud og oppfølging av stønadsmottakere med sikte på overgang til arbeid. Det fremgår imidlertid av en undersøkelse utført av Proba samfunnsanalyse i 2013, at det er store variasjoner mellom kommunene når det gjelder bruk av vilkår og oppfølging hvis vilkår blir stilt. Vilkår om aktivitet benyttes mest av de større kommunene.

Undersøkelsen viser at vilkår om aktivitet oftest stilles overfor unge i aldersgruppen mellom 18 og 30 år, personer med innvandrerbakgrunn, personer med nedsatt arbeidsevne uten grunnleggende kvalifikasjoner og personer med omsorgsansvar for små barn. Der hvor det stilles vilkår om aktivitet har de fleste NAV-kontor oppfølgingsrutiner. Aktivitet øker sannsynligheten for overgang til arbeid. Det er hjemmel for å iverksette sanksjoner ved brudd på vilkår, for eksempel i form av reduksjon eller utsettelse av stønadsutbetaling, men majoriteten av NAV-kontorene er tilbake-

holdne med å sanksjonere brudd på aktivitetskrav.

Det er imidlertid mange personer som mottar stønad uten at det stilles forpliktende vilkår om arbeidsrettet aktivitet. Regjeringen ønsker at alle kommuner skal stille vilkår om aktivitet i de tilfeller der dette vil styrke stønadsmottakerens muligheter for å bli selvforsørget. Departementet foreslår derfor å lovfeste en plikt for kommunene til å stille vilkår om aktivitet ved tildeling av stønad til livsopphold. Forslaget innebærer at alle stønadsmottakere som er i stand til det, skal delta i arbeidsrettede aktiviteter. Personer som av tungtveiende grunner ikke kan delta i arbeidsrettede aktiviteter, vil være unntatt fra en slik aktivitetsplikt.

6.2 Gjeldende rett

Lov 18. desember 2009 nr. 131 om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen (sosialtjenesteloven) trådte i kraft 1. januar 2010. Loven er i hovedsak en videreføring av de delene av lov om sosiale tjenester fra 1991 (med endringer), som regulerte økonomiske ytelser, kvalifiseringsprogram, midlertidig botilbud, individuell plan og opplysning, råd og veiledning. Bakgrunnen for at loven fra 1991 ble delt og videreført i henholdsvis en kommunal sosialtjenestelov og en kommunal helse- og omsorgstjenestelov, var NAV-reformen som ble vedtatt av Stortinget i 2005. Loven fra 2009 regulerer de kommunale sosiale tjenestene som skal inngå i NAV-kontoret.

Sosialtjenesteloven § 20 om bruk av vilkår ved tildeling av økonomisk stønad er også en videreføring fra sosialtjenesteloven fra 1991. Selv om adgangen til å knytte vilkår til begunstigende vedtak følger av den alminnelige vilkårs læren eller alminnelige forvaltningsrettslige prinsipper, ble det i 1991 lovfestet en bestemmelse om bruk av vilkår for å skape klarhet for håndhevingen av loven. Ifølge bestemmelsen må eventuelle vilkår fremgå av selve stønadsvedtaket, de må ha nær

sammenheng med vedtaket og ikke være uforholdsmessig byrdefulle eller begrense stønadsmottakerens handle- eller valgfrihet på en urimelig måte. Bestemmelsen angir ikke hvilke vilkår som kan stilles, med ett unntak; «Det kan stilles vilkår om at mottakeren skal utføre passende arbeidsoppgaver i bostedskommunen så lenge stønaden oppbæres.» Det fremgår av forarbeidene at dette vilkåret kom inn i loven under stortingsbehandlingen, med sikte på unge arbeidsledige stønadsmottakere som ikke har tilbud om arbeidsmarkedstiltak. Med passende oppgaver menes arbeid vedkommende er i stand til å utføre og som er hensiktsmessig som ledd i en arbeidstilvenning.

Selv om muligheten for arbeid og alle andre inntektsmuligheter skal være prøvd før søkeren har rett til økonomisk stønad, vil det kunne være behov for å gi stønad ved umiddelbare behov i påvente av andre inntekter. Stønnen kan da gis med vilkår om at vedkommende for eksempel skal søke arbeid, ta imot et arbeidstilbud, søke om trygdeytelser eller søke underholdsbidrag. Videre kan det stilles krav om at formuesgoder realiseres. Det kan også stilles vilkår om at stønadsmottakeren deltar i aktiviteter som på lengre sikt styrker mulighetene for overgang til arbeid, som å gjennomgå en arbeidsevnevurdering, delta i arbeidsmarkedstiltak, språkopplæring eller annen opplæring.

Sosialtjenesteloven § 20 nevner ikke hvilke konsekvenser det kan få for stønadsmottakeren hvis vilkåret helt eller delvis ikke oppfylles. Det er opp til NAV-kontoret å vurdere hvilke konsekvenser et eventuelt vilkårsbrudd skal få. Det må imidlertid være en forholdsmessighet mellom overtredelse og sanksjon. Mulige følger av at vilkår ikke oppfylles må fremgå av det samme vedtaket som tildeler stønad og stiller vilkår for stønaden. Konsekvenser av brudd på vilkår kan være at stønaden stanses, utsettes eller reduseres. I vurderingen vil det ses hen til årsaken, om vilkårsbruddet har sammenheng med stønadsmottakers evne eller vilje og hvilke konsekvenser sanksjonering kan ha for stønadsmottaker selv og vedkommendes familie.

Alminnelige nødrettsbetraktninger kan begrunne at stønaden ikke kan stanses helt eller reduseres til et nivå som medfører at mottakeren ikke har tilstrekkelige midler til et forsvarlig livsopphold.

6.3 Høring

Arbeids- og sosialdepartementet sendte 5. juni 2014 på høring forslag om å innføre plikt for kommunene til å stille vilkår om aktivitet ved tildeling av økonomisk stønad. Høringsfristen ble satt til 4. september 2014.

Høringsnotatet ble sendt til:

Departementene
Kommunene
Arbeids- og velferdsdirektoratet
Barneombudet
Datatilsynet
Fylkesmannsembetene
Kriminalomsorgsdirektoratet
Likestillings- og diskrimineringsombudet
Politidirektoratet
Sámediggi – Sametinget
Trygderetten
Utlendingsdirektoratet

Advokatforeningen
Akademikerne
Arbeidsgiverforeningen Spekter
Attføringsbedriftene
Blå Kors
Fagforbundet
Fellesorganisasjonen for barnevernspedagoger, sosionomer og vernepleiere
Frelsesarmeen
Frivillighet Norge
Hovedorganisasjonen Virke
Ideelt nettverk
Jussbuss i Oslo
Jussformidlingen i Bergen
Jusshjelpa i Nord-Norge
Kirkens bymisjon
Kontaktutvalget mellom Regjeringen og representanter for sosialt og økonomisk vanskeligstilte
Kreftforeningen
Kommunesektorens organisasjon KS
Landsorganisasjonen i Norge (LO)
Mental Helse
Norsk Tjenestemannslag (NTL)
NTL NAV
Næringslivets Hovedorganisasjon (NHO)
Podium AS
Rehabiliteringssenteret AiR
Røde Kors
Rådet for psykisk helse
Samarbeidsforumet av funksjonshemmedes organisasjoner (SAFO)
Samarbeidsforum mot fattigdom

Endringer i arbeidsmiljøloven og sosialtjenesteloven
(adgang til midlertidig ansettelse mv. og vilkår om aktivitet for stønad til livsopphold)

Senter for seniorpolitikk	Kvinesdal kommune
Statens helsetilsyn	Larvik kommune
Stiftelsen Fontene – Fontenehuset i Oslo	Likestillings- og diskrimineringsombudet (LDO)
Unge funksjonshemmede	Lillesand kommune
UNIO	Lovisenberg Diakonale Sykehus
Velferdsalliansen	Lyngdal kommune
Virke	Landsorganisasjonen (LO)
Yrkesorganisasjonenes Sentralforbund (YS)	Meland kommune
	Moss kommune
Følgende høringsinstanser har hatt merknader til lovforslaget:	NAV Arendal
Akademikerne	NAV Gildeskål
Arbeids- og velferdsdirektoratet (NAV)	NAV Hitra/Frøya
Asker kommune	NAV Lund kommune
Askim kommune	NAV Lødingen
Attføringsbedriften i NHO	NAV Nedre Eiker
Aurskog-Høland kommune	NAV Nesodden
Ballangen kommune	NAV Stord
Balsfjord kommune	NAV Ørland
Bamble kommune	Nesodden kommune
Barneombudet	Nord-Odal kommune
Bergen kommune	Norsk Tjenestemannslag (NTL)
Bærum kommune	Næringslivets hovedorganisasjon (NHO)
Diakonhjemmet Høgskole	Oppegård kommune
Drammen kommune	Osen kommune
Eidsberg kommune	Oslo kommune
Enebakk kommune	Porsgrunn kommune
Fagforbundet	Radøy kommune
Fellesorganisasjonen (FO)	Re kommune
Fjell kommune	Rettspolitisk forening
Fredrikstad kommune	Ringsaker kommune
Funksjonshemmedes fellesorganisasjon (FFO)	Risør kommune
Fylkesmannen i Telemark	Rådet for psykisk helse
Fylkesmannen i Finnmark	Rælingen kommune
Fylkesmannen i Hedmark	Sande kommune
Fylkesmannen i Nordland	Sandnes kommune
Fylkesmannen i Oppland	Sarpsborg kommune
Fylkesmannen i Oslo og Akershus	Ski kommune
Fylkesmannen i Rogaland	Sola kommune
Fylkesmannen i Sør-Trøndelag	Statens helsetilsyn
Fylkesmannen i Vestfold	Stavanger kommune
Fylkesmannen i Østfold	Steinkjer kommune
Fylkesmannen i Aust-Agder	Sør-Varanger kommune
Halden kommune	Time kommune
Helse-, sosial- og eldreombudet i Oslo	Tromsø kommune
Herøy kommune	Trondheim kommune
Hjartdal kommune	Tvedestrand kommune
Hovedorganisasjonen Virke	Unge Funksjonshemmede
Hurum kommune	Unio
Høgskolen i Oslo og Akershus	Utlendingsdirektoratet (UDI)
Juss Buss	Valle kommune
Jussformidlingen	Velferdsalliansen
Kirkens Bymisjon	Verdal kommune
Kommunesektorens organisasjon	Vestvågøy kommune
Kristiansand kommune	Våler kommune
	Yrkesorganisasjonenes Sentralforbund (YS)

Øvre Eiker kommune

Høringsinstansenes merknader til forslaget er omtalt under punkt 6.5.

6.4 Departementets høringsforslag

Departementet foreslo i høringsnotatet at det ved tildeling av økonomisk stønad skal stilles vilkår om deltakelse i aktivitet med sikte på overgang til ordinært arbeid eller utdanning, med mindre det i det enkelte tilfellet er tungtveiende grunner som taler mot det. Formålet med forslaget er å bidra til at flere kommer over i arbeid og blir selvforsørget.

Kommunen vil måtte foreta en vurdering av søkers muligheter for å delta i aktiviteter og ta stilling til hvilke aktiviteter vedkommende skal delta i. Dette skal være aktiviteter som styrker stønadsmottakerens muligheter for å få arbeid. En beslutning om å ikke stille vilkår om aktivitet vil måtte begrunnes.

Forslaget innebærer en tettere oppfølging av stønadsmottakere. Det vil være opp til kommunen hvordan den vil organisere aktiviseringen og oppfølgingen av den enkelte. Aktivitetsplikten kan være knyttet til kommunale tiltak, men kan også innebære deltakelse i statlige tiltak eller tiltak i samarbeid med tiltaksleverandører, sosiale entrepenører, utdanningsinstitusjoner eller andre.

Stønadsmottakere som fyller kravene for deltakelse i kvalifiseringsprogram skal få tilbud om dette, før det vil være aktuelt å tildele stønad med vilkår om deltakelse i aktivitet. Dette følger av at kvalifiseringsprogram og tilhørende kvalifiseringsstønad er en rettighet for de som fyller vilkårene, mens økonomisk stønad er en subsidiærtelse.

For unge finnes særlige garantiordninger i forhold til arbeidsmarkedstiltak. Ungdom under 20 år som står uten arbeid eller skoleplass, skal tilbys arbeidsmarkedstiltak. De fleste i denne målgruppen har ikke fullført videregående opplæring. Oppfølgingen foregår derfor ofte i samarbeid med utdanningsmyndighetene. Videre finnes garantiordninger for ungdom 20–24 år og 20–29 år knyttet til utarbeidelse av en aktivitetsplan. Aktivitetsplanen skal utarbeides av NAV-kontoret i samarbeid med brukeren, og er en plan for hva som skal til for at han eller hun skal komme i arbeid. Unge sosialhjelpsmottakere som også er registrert som arbeidssøkere, eller som personer med nedsatt arbeidsevne og behov for arbeidsrettet bistand, inngår i målgruppen for garantiordningene for

ungdom. Å være i aktivitet gjennom disse ordningene, kan være et eksempel på at aktivitetsplikten er oppfylt. Det skal da ikke stilles ytterligere vilkår om aktivitet i vedtaket om stønad til livsopphold.

Når det skal stilles vilkår om aktivitet ved tildeling av økonomisk stønad, må stønadsmottakeren gjøres kjent med hva aktivitetsplikten innebærer; hva som kreves for at vilkåret skal anses oppfylt og hva som vil kunne bli konsekvensene av at vilkåret ikke blir oppfylt. I forslaget som ble sendt på høring ble det foreslått å ta inn et nytt ledd i sosialtjenestelovens § 20 som åpner for reduksjon av stønaden ved brudd på aktivitetsplikten. Det fremgår av forslaget til lovtekst at det vil være en forutsetning for å kunne redusere stønaden ved brudd på aktivitetsplikten at det i vedtaket om stønad og vilkår er informert om at dette er en mulig konsekvens. Det skal eventuelt fattes et eget vedtak om redusert stønad. Det vil måtte sikres at stønadsnivået ikke blir uforsvarlig lavt og at personer som stønadsmottakeren har forsørgeransvar for ikke blir skadelidende. NAV-kontoret må derfor vurdere størrelsen på stønadsreduksjonen og hvilke deler av stønaden det eventuelt skal trekkes i. Det er foreslått en hjemmel for å gi nærmere retningslinjer om reduksjon av stønad i forskrift.

6.5 Høringsuttalelsene

Departementet mottok 112 uttalelser til forslaget som var sendt på høring, herunder uttalelser fra 62 kommuner, 12 fylkesmenn, KS, Arbeids- og velferdsdirektoratet, Statens helsetilsyn og flere brukerorganisasjoner.

De fleste høringsinstansene støtter intensjonen med lovforslaget, men mange mener gjeldende lov gir tilstrekkelig hjemmel for kommunene til å stille vilkår om aktivitet. De foretrekker en rett, men ikke en plikt, til å stille vilkår om aktivitet. Større bykommuner som *Oslo*, *Bergen* og *Trondheim* sier at de i stor grad stiller vilkår om aktivitet til stønadsmottakere i dag, men støtter likevel forslaget om å lovfeste en plikt for kommunene til dette.

Fylkesmannen i Oppland skriver i sin høringsuttalelse:

«Fylkesmannen er positiv til at det stilles vilkår overfor klienter som mottar økonomisk stønad. Det som blir viktig er at det fortsatt foretas en individuell vurdering i den enkelte sak/søknad. Fylkesmannen er positiv til den delen av forslaget som innebærer at kommunene får plikt til å ha aktivitetstilbud for stønadsmotta-

kere som har behov for kvalifiserings- og kompetansehevende tilbud. Dette kan bidra til større variasjon og flere egnede tilbud.»

Mange kommuner opplyser at de allerede stiller vilkår om aktivitet for mottakere som er i stand til å delta i arbeidsrettet aktivitet. Det fremgår av høringen at det særlig stilles aktivitetskrav overfor unge stønadsmottakere, og flere kommuner og NAV-kontor opplyser at dette gir gode resultater. *Øvre Eiker kommune*, *Fjell kommune* og *Kvinnesdal kommune* er kommuner som viser til dette, men også andre kommuner som i dag stiller vilkår om aktivitet opplyser at det for mange fører til reduksjon av stønadens varighet. Dette gjelder både for unge stønadsmottakere og for personer som har mottatt stønad over lang tid før det ble stilt vilkår. Disse kommunene understreker at tett oppfølging er en forutsetning for å oppnå resultater i form av økt selvhjelpenhet og overgang til ordinært arbeid.

En del høringsinstanser som går imot forslaget, begrunner det med at det vil medføre økt byråkrati og mindre fleksibilitet i oppgaveløsningen. *Arbeids- og velferdsdirektoratet* viser for eksempel til kravet om kartlegging og individuell vurdering etter sosialtjenesteloven § 20 må ses i sammenheng med en behovsvurdering og kartlegging etter lov om arbeids- og velferdsforvaltningen (NAV-loven) § 14. Det anføres at behovs- og arbeidsevnevurdering etter NAV-loven bør kunne legges til grunn for å stille vilkår om aktivitet etter sosialtjenesteloven § 20.

Flere kommuner mener at adgangen til å unntas fra aktivitet er for snever i forslaget, og at det svekker stønadens karakter av å være samfunnets nedre sikkerhetsnett. Det pekes på at mange langtidsmottakere av økonomisk stønad har sammensatte utfordringer og at det for denne gruppen ikke er realistisk å stille vilkår om aktivitet. Dette gjelder i hovedsak utfordringer knyttet til rusmiddelmissbruk, psykisk sykdom og språklige barrierer.

Et flertall av kommunene som har gitt merknader, det vil si 42 kommuner og NAV-kontor, uttaler at en plikt til å stille aktivitetsvilkår vil medføre økte administrasjonskostnader og kostnader til et utvidet tiltaksapparat. De forutsetter at staten dekker merutgiftene som følger av lovendringen.

Herøy kommune gir en representativ uttalelse for kommunene der det understrekes at

«Det må påreknast omkostninger i form av meir sakshandsaming og ressursar til utvikling av tiltak og oppfølging av personer i aktivitet.»

Ski kommune uttaler til dette:

«En endring av § 20 i sosialtjenesteloven om plikt for kommunen til å sette vilkår om aktivitet for alle som mottar økonomisk stønad, vil innebære økte utgifter til å etablere arbeidsrettede tiltak i kommunal regi. Videre vil det bety behov for økte ressurser til oppfølging og veiledning av brukere som er i tiltakene. Disse utgiftene vil komme spesielt i en oppstart og etableringsfase. Noe av utgiftene til ordinær drift av disse tiltakene må forventes å spares inn ved reduserte sosialhjelpsutgifter og økte skatteinntekter på sikt.»

Lyngdal kommune/NAV-Lyngdal skriver i sin høringsuttalelse at

«NAV ser ikke at vi vil ha behov for økte ressurser til saksbehandling. Det som behøves er ressurser til arbeidsledelse og oppfølging av de enkelte deltakere.»

KS «krever at det gjennomføres en kostnadsberegning av administrasjonskostnader for kommunene ved et nytt lovpålagt tiltaksapparat, og at dette kompenseres gjennom kommunerammene parallelt med at loven trer i kraft».

Argumentet fra kommunene om at forslaget vil medføre mer byråkrati knyttes i hovedsak til saksbehandlingen. Kommunene frykter at en plikt til å vurdere aktivitet ved tildeling av økonomisk stønad vil medføre en lang og omstendelig saksbehandling. Dette gjelder særlig forslaget om en plikt til å begrunne unntak fra aktivitetsplikt der kommunene vurderer at det foreligger tungtveiende grunner mot det.

Flere høringsinstanser spør om brukermedvirkning ikke skal gjelde når vilkår skal vurderes og fastsettes. *Fylkesmannen i Aust-Agder* skriver til dette at

«Brukers rettigheter og plikter omtales i liten grad i høringsnotatet. Det er et sentralt prinsipp i sosialt arbeid at tjenestetilbudet så langt det er mulig skal utformes i samarbeid med tjenestemottaker, og at det skal legges stor vekt på hva vedkommende mener. Retten til brukermedvirkning fremgår av § 28 om individuell plan og § 43 om innhenting av opplysninger. Vi viser også til NAV lovens § 15. Brukermedvirkning er en grunnleggende forutsetning for alle tjenester etter loven.»

Videre står det i uttalelsen fra *Fylkesmannen i Aust-Agder* at

«Forslaget til ny § 20 bryter etter fylkesmannens syn med sentrale sosialpolitiske prinsipper. Endringsforslaget uttrykker en tro på at tvang og kontroll lettere vil bidra til at personer som er marginalisert på arbeidsmarkedet raskere vil bli i stand til å forsørge seg selv.»

Mange kommuner, en del fylkesmenn og Arbeids- og velferdsdirektoratet forstår lovteksten i høringsforslaget som en innskrenkning av gjeldende vilkårsbestemmelse; at forslaget til ny bestemmelse innebærer at det kun vil være adgang til å stille vilkår om aktivitet. Det stilles i dag mange vilkår som ikke gjelder aktivitet, men som tar sikte på å bedre levekårene, og høringsinstansene sier at disse vilkårene er hensiktsmessige å bruke i sosialt arbeid.

Fylkesmannen i Rogaland uttaler til dette:

«Fylkesmannen meiner at det bør gå fram av sosialtjenestelova at det kan stillast andre vilkår, ettersom NAV-kontora ikkje er særleg kjent med den alminnelege vilkårs læra.»

Flere kommuner ber i høringen om at det i forskrift og rundskriv klargjøres hva som menes med «aktivitet» og «tungveiende grunner», samt at det gis retningslinjer for konsekvenser av brudd på aktivitetsplikten, som reduksjon av stønaden.

6.6 Departementets vurderinger og forslag

6.6.1 Vilkår

En rekke høringsinstanser har forstått forslaget i høringsnotatet slik at det ikke vil være adgang til å stille andre vilkår enn vilkår om aktivitet. Dette har ikke vært intensjonen med forslaget. Adgangen til å stille vilkår for begunstigende vedtak følger av alminnelige forvaltningsrettslige prinsipper. Det ville da fortsatt vært adgang til å stille de vilkårene som kommunene stiller etter gjeldende lov, i tillegg til en lovfestet plikt til å stille vilkår om aktivitet. For å skape klarhet for forvaltningen om dette, foreslår departementet derfor å videreføre gjeldende vilkårsbestemmelse, mens plikt til å stille vilkår om aktivitet foreslås regulert i første ledd i bestemmelsen.

Vilkårsbestemmelsen i sosialtjenesteloven har nær sammenheng med § 18 om rett til økonomisk stønad. Det forhold at den økonomiske stønaden

er subsidiaer, innebærer at alle muligheter til forsørgelse må være utnyttet før en søker har rett på økonomisk stønad. Også mens man mottar stønad, er det i henhold til det samme prinsippet en plikt til å gjøre alt man kan for igjen å bli selvhjulpent.

Hvis en søker eller stønadsmottaker ikke utnytter alle muligheter til å forsørge seg selv, for eksempel ikke ønsker å fremme et krav om trygderettigheter, underholdsbidrag eller ikke ønsker å bruke egenkapital eller å realisere formuesgjensstander, vil vedkommende av den grunn kunne få avslag på søknad om økonomisk stønad eller miste retten til stønad. Dette hører inn under behovsvurderingen etter lovens § 18.

I § 20 benyttes begrepet vilkår i den betydningen at det i vedtaket knyttes en plikt, et pålegg eller en begrensning til et vedtak om økonomisk stønad. Vilkår etter § 20 er følgelig noe annet enn den behovsvurderingen som gjøres etter § 18.

6.6.2 Vilkår om aktivitet

Vilkår om aktivitet skal ha som mål at stønadsmottakeren skal bli helt eller delvis selvforsørget. Aktiviteten skal styrke stønadsmottakerens muligheter for arbeid eller utdanning. Den skal være arbeidsrettet og meningsfull for den enkelte.

Ved enhver søknad om stønad til livsopphold skal det foretas en individuell vurdering av om det skal stilles vilkår om aktivitet, herunder om stønadsmottakerens situasjon er slik at det ikke skal stilles aktivitetskrav. Det skal også tas stilling til hvilken aktivitet som eventuelt vil være hensiktsmessig for å styrke vedkommendes muligheter for å få arbeid. Vurderingene skal dokumenteres som en del av saksbehandlingen. Kommunen vil måtte ha rutiner og internkontroll som sikrer dette. Den eller de aktiviteter det stilles vilkår om, skal begrunnes og fremgå av vedtaket. I vedtaket skal det også opplyses om mulige konsekvenser ved brudd på vilkårene.

Kommunen må både kunne tilby lavterskel aktivitetstiltak for personer som vil ha arbeid som et langsiktig og usikkert mål, og arbeidsrettede aktiviteter for personer som har arbeidsevne, men som har behov for å vedlikeholde sin kompetanse i påvente av et egnet arbeidstilbud. Mellom disse ytterpunktene vil det være behov for ulike grader av tilrettelagte kompetansehevede aktivitetstilbud. Lavterskel aktivitetstiltak vil kunne være et organisert dagtilbud som gir struktur i hverdagen, sosial kontakt, hjelp til å avklare den enkeltes opplæringsbehov og opplæring i ferdigheter som er nødvendige eller hensiktsmessige for å kunne

få et arbeid eller for å kunne fungere i et arbeidsmiljø. Aktiviteten som pålegges skal være individuelt tilpasset den enkeltes behov og funksjonsnivå.

Når brukermedvirkning ikke er omtalt i høringsnotatet, betyr det ikke at brukermedvirkning ikke skal gjelde ved vurdering av og fastsettelse av vilkår om aktivitet. Departementet viser til at sosialtjenestelovens § 42 om plikt til å rådføre seg med tjenestemottaker, ikke er foreslått endret. Det er viktig at stønadsmottakerens behov, synspunkter og ønsker tas med i vurderingen av om det skal stilles vilkår og hvilke aktiviteter det eventuelt skal kreves deltakelse i.

Som en del høringsinstanser påpeker, får stønadsmottakere i mindre kommuner gjerne aktivitetstilbud og individuell oppfølging uten at det stilles vilkår i vedtaks form. Dette begrunnes gjerne med at mindre kommuner har god kjennskap til stønadsmottakerne og at det anses som en fordel at deltakelse i aktivitet baseres på avtale og ikke ved å pålegge plikter. Departementet mener at hensynet til stønadsmottakernes rettssikkerhet tilsier at krav om aktivitet skal framgå av vedtak med de rettigheter til klage og overprøving det medfører. Hvis deltakelse i aktivitet er ønsket av stønadsmottakeren, er det departementets oppfatning at det ikke vil svekke motivasjonen om deltakelse tas inn i vedtaket som et vilkår for stønad. Motivasjon vil dessuten kunne variere over tid. I slike tilfeller vil både stønadsmottakeren og NAV-kontoret kunne ha nytte av at klageinstansen kan overprøve vilkårene for aktivitet og begrunnelsen for den fastsatte aktiviteten. Det vil heller ikke medføre ekstraarbeid av betydning for kommunen å påse at den individuelle vurderingen av stønadsmottakerens behov og muligheter for arbeidsrettet aktivitet er dokumentert og at innholdet i en avtale om aktivitet tas inn i vedtaket som et vilkår.

Etter lovforslaget vil fastsetting av vilkår, fastsetting av aktivitet og varigheten av vilkåret kunne påklages til fylkesmannen.

Departementet viser til lovforslaget, sosialtjenesteloven § 20 første ledd.

6.6.3 Unntak ved tungtveiende grunner

Med tungtveiende grunner siktes det til forhold ved den enkelte stønadsmottaker eller den situasjon vedkommende er i, som gjør at aktivitet på vedtakstidspunktet ikke anses som formålstjenlig eller realistisk. Somatisk og/eller psykisk sykdom, helsehjelp eller oppfølging, vil etter en konkret vurdering kunne hindre deltakelse i aktivitet.

Noen stønadsmottakere har store og sammensatte problemer som hindrer deltakelse i aktivitet på det tidspunkt vedkommende søker om stønad til livsopphold. Dette kan være helsemessige forhold, tunge omsorgsoppgaver, boligproblemer og annet. Kommunen vil da måtte følge opp stønadsmottakeren med tiltak og støtte, og stille vilkår om aktivitet når det ikke lenger foreligger tungtveiende grunner for unntak.

Alderspensjonister og uføretrygdede som mottar supplerende stønad etter sosialtjenesteloven, vil som hovedregel ha tungtveiende grunner mot at det stilles vilkår om aktivitet etter sosialtjenesteloven § 20. Dette følger av formålet med vilkåret, som er å gjøre stønadsmottakeren helt eller delvis selvforsørget ved arbeid. Andre grupper som mottar statlige livsoppholdsyttelser og supplerende stønad etter sosialtjenesteloven vil ikke være omfattet av lovforslaget dersom de allerede deltar i aktivitet etter annet regelverk. Det vises til omtale under pkt. 6.4.

Personer som er i fulltids arbeid og mottar supplerende stønad til lønn, vil være unntatt fra vilkår om aktivitet. Dette følger av formålet med vilkåret. Hvis lønnsinntekten kommer fra deltidsarbeid, vil det måtte vurderes konkret om aktivitet ut over vedkommendes arbeidsinnsats vil kunne styrke mulighetene for fulltids arbeid.

Personer som egentlig er selvforsørget, men som trenger stønad i en kort overgangsperiode, vil også kunne ha tungtveiende grunner for å unntas fra aktivitetskrav.

Ved enhver søknad om stønad til livsopphold skal det foretas en individuell vurdering av om det skal stilles vilkår om aktivitet, herunder om forhold ved stønadsmottakeren eller den situasjon vedkommende er i, tilsier at det ikke skal stilles aktivitetskrav. I de tilfeller hvor det vurderes at det ikke skal stilles vilkår om aktivitet, skal dette ikke begrunnes i selve vedtaket. Disse vedtakene vil dermed kun gjelde tildeling av stønad (og eventuelt andre vilkår enn aktivitet). Kommunen må likevel være i stand til å dokumentere at det har vært gjort slike vurderinger som en del av saksbehandlingen.

Departementet legger til grunn at arbeidsrettet aktivitet for de som er i stand til å delta, både er et gode i seg selv og et virkemiddel for å komme over i arbeid og bli selvforsørget. Det vil være kommunen som vurderer når det foreligger tungtveiende grunner for ikke å delta i aktivitet, og departementet er enig med høringsinstansene i at det i høringsnotatet er foreslått en snever adgang til unntak. Det er et ønske at samtlige stønadsmottakere skal få en individuell vurdering av

sine forutsetninger for deltakelse i aktivitet og, med få unntak, en plikt til å delta i et tilpasset aktivitetstilbud. Stønadmottakere som deltar i arbeidsrettet aktivitet etter annen lovgivning, eller som faller inn under garantiordninger som gir rett til tiltak, vil ikke omfattes av lovforslaget. Det vises til pkt 6.4, som gir eksempler på dette. På bakgrunn av høringen vil departementet legge til at stønadsmottakere med en behovs- og arbeids-evnevurdering fra NAV-kontoret og påfølgende oppfølging og tiltak, heller ikke vil ha behov for en ny vurdering etter sosialtjenesteloven § 20. Kommunen vil da kunne henvise til behovs- og arbeids-evnevurderingen ved behandling av søknaden om økonomisk stønad. Det vil være opp til kommunen om det i disse tilfellene også tas inn i stønadsvedtaket vilkår om deltakelse i de tiltakene som er bestemt. Her vil NAV-kontoret måtte vurdere hva som er hensiktsmessig for oppfølgingen av den enkelte. Det vil bli gitt veiledende retningslinjer for saksbehandlingen i rundskriv.

Unntak fra deltakelse i aktivitet vil ikke kunne begrunnes med at kommunen ikke har et egnet aktivitetstilbud, med mindre den enkelte har særlige behov for tilrettelegging som det ikke med rimelighet kan forventes at kommunen skal kunne dekke.

6.6.4 Konsekvenser av at vilkår brytes

Forslaget regulerer også konsekvenser av brudd på vilkår. Ved brudd på vilkår vil stønaden kunne reduseres. Hjemmel for en slik reduksjon er tatt inn i forslaget til § 20 tredje ledd. Reduksjon kan bare skje hvis det er informert om muligheten for en slik reduksjon i vedtaket om tildeling av stønad. Hvis stønaden skal reduseres, skal det fattes et eget vedtak om det. Dette vedtaket vil også kunne påklages til fylkesmannen

Ved brudd på vilkår vil stønadsmottakeren fortsatt ha rett til stønad hvis det ikke foreligger andre muligheter for forsørgelse. En forutsetning for å stanse stønaden vil være at vedkommende ikke lenger oppfyller vilkårene for rett til stønad

etter § 18. Det fremgår av tidligere lovforarbeider at den økonomiske stønaden vil kunne stanses ved brudd på vilkår, men at det da vil foreligge en rett til nødhjelp for personer som ikke har andre muligheter for forsørgelse. Departementet legger til grunn at retten ikke faller bort på grunn av vilkårsbruddet, og at stønaden ikke kan stanses, men reduseres. Hvis det vurderes som forsvarlig i det enkelte tilfellet, vil stønaden kunne reduseres til et nødhjelpsnivå for en kortere periode.

At det lovfestes en adgang til å redusere stønaden ved brudd på vilkår, innebærer ikke at kommunen ikke kan velge å la vilkårsbruddet få andre konsekvenser enn dette. Avhengig av vilkårets karakter og begrunnelse, vil kommunen kunne vurdere andre konsekvenser som mer hensiktsmessige enn å redusere stønaden. Det vil f.eks. kunne være hensiktsmessig i enkelte tilfeller å beslutte at stønaden skal utbetales ukentlig i stedet for månedlig, eller andre reaksjoner som står i forhold til det vilkåret som er stilt.

Ved vurdering av om stønaden skal reduseres, vil det måtte ses hen til årsaken til at vilkåret ikke er oppfylt og konsekvensene av en eventuell reduksjon av stønaden.

Stønaden vil ikke kunne reduseres til et uforvarlig lavt nivå. Det foreligger fortsatt en rett til stønad som skal sikre et forsvarlig livsopphold for stønadsmottakeren og eventuell familie. Kommunen vil måtte foreta en konkret vurdering av graden av reduksjon og varigheten av reduksjonen hvis reduksjonen ikke medfører at vilkårene blir oppfylt. Departementet er klar over at dette er vanskelige vurderinger. Hensynet til familie og barn vil også begrunne forsiktighet ved vurdering av en eventuell reduksjon. Det foreslås derfor en forskriftshjemmel for departementet til å gi regler for reduksjon av stønad ved brudd på vilkår.

Konsekvenser ved brudd på vilkår vil alltid måtte fastsettes i et enkeltvedtak som vil kunne påklages.

Departementet viser til lovforslaget, sosialtjenesteloven § 20 tredje ledd.

7 Økonomiske og administrative konsekvenser

7.1 Strategier og forslag i meldingsdelen

Regjeringen legger gjennom de strategiene og forslagene som er omtalt i meldingsdelen av denne proposisjonen, grunnlag for å inkludere flere av dem som i dag står utenfor arbeidslivet i inntektsgivende arbeid.

Virksomheter for individ og samfunn

Å være i inntektsgivende arbeid gir for de fleste en betydelig velferdsgevinst sammenliknet med alternative kilder til livsopphold og tidsbruk. Arbeid gir inntekt og mulighet til selvforsørgelse. Siden nivået på offentlige ytelser for de aller fleste er basert på tidligere inntekt, er nivået i inntektssikringsordningene i dag slik at de fleste vil få høyere inntekt dersom de blir værende i arbeid eller går fra trygd til arbeid. Manglende tilknytning til arbeidslivet er en viktig forklaring på lavinntekt, både for husholdninger og for enkeltpersoner. I tillegg kommer personlige og velferdsmessige gevinster av å være i arbeidsfellesskapet og å kunne forsørge seg ved eget arbeid.

Arbeidsinnsatsen til befolkningen er av stor betydning både for verdiskapingen i økonomien og bærekraften i offentlige finanser. Som vist i kapittel 2 er andelen i yrkesaktiv alder som står utenfor arbeidslivet og mottar helserelaterte ytelser, høy i Norge. Virkningene både for den enkelte og for samfunnet vil avhenge av hvor mange flere som kommer i arbeid, hvor mye de vil jobbe og hvor mange flere år de blir værende i arbeid. Selv beskjedne endringer kan gi store gevinster. Muligheten for å lykkes vil være avhengig av en rekke forhold, også av utviklingen på arbeidsmarkedet generelt.

Konsekvenser av forslag til endringer i tiltakssystemet

Dagens system for arbeidsrettede tiltak er oppsplittet og uoversiktlig og skaper unødig merarbeid og ventetid før tiltaksplasser kan settes i verk. De tiltakene som presenteres i denne mel-

dingsdelen, sammen med sammenslåingen av avklarings- og oppfølgingstiltakene som blir gjennomført fra 1. januar 2015, innebærer en betydelig forenkling av strukturen og regelverket for arbeidsrettede tiltak. Færre arbeidsrettede tiltak vil gjøre det lettere for NAV-veiledere og brukere å få oversikt over den bistanden arbeids- og velferdsforvaltningen kan gi. Samlet sett legger forslagene til rette for at arbeids- og velferdsforvaltningen kan arbeide på en enklere og mer effektiv måte. Sammenslåingen av arbeidsrettede tiltak vil også være en forenkling for mange arrangører av arbeidsrettede tiltak som i dag må arrangere tiltak med sammenfallende formål og innhold, som ulike tiltak.

Forslagene som er beskrevet, legger også til rette for en mer fleksibel og effektiv utnyttelse av tiltaksressursene. Omlegging til mer effektiv tiltaksbruk (lønnstilskudd), bedre kvalitets- og resultatkontroll, noe kortere tiltaksvarighet (arbeidspraksis), nytt tiltak for arbeidsforberedende trening og bedre tjenester gjennom forsøksvirksomhet mv. (oppfølging), gir samlet sett viktige bidrag til et kvalitativt bedre arbeidsrettet tilbud til flere, større gjennomstrømming og økt overgang til arbeid.

I meldingen legges det opp til økt bruk av lønnstilskudd. Lønnstilskudd er isolert sett et mer ressurskrevende arbeidsmarkedstiltak enn bl.a. arbeidspraksis i ordinært arbeidsliv. Økt bruk av lønnstilskudd kan bidra til å øke den gjennomsnittlige månedsprisen for tiltak. Samtidig er det slik at deltakere på en del andre arbeidsmarkedstiltak, bl.a. arbeidspraksis, mottar ulike former for livsoppholdsytelser. Summen av utgifter til tiltak og utgifter til livsopphold vil derfor ligge på om lag samme nivå som utgifter til en lønnstilskuddsplass. En endring i tiltakssystemet slik som beskrevet, kan gi gevinster i form av at flere kommer over i arbeid, og færre blir værende lenge i tiltaks- og stønadssystemet.

Departementet vil erstatte dagens forsøk med tidsbestemt lønnstilskudd (TULT) med et nytt, varig lønnstilskudd som reguleres i tiltaksforskriften til arbeidsmarkedsloven på linje med de øvrige arbeidsrettede tiltakene. Bruken av arbeidsmar-

kedstiltaket dekkes innenfor samlede rammer fastsatt av departementet. Det nye lønnstilskuddet skal primært brukes for at flere skal komme i arbeid og bare unntaksvis for personer som allerede er i et ansettelsesforhold. Dette vil begrense muligheten for kostnadsoverveltning fra arbeidsgivere til det offentlige.

Sammenslåingen av lønnstilskuddsordningen tilrettelagt arbeid i arbeidsmarkedsbedrift (TIA) med den nye varige lønnstilskuddsordningen, kan isolert sett gi en viss innsparing siden månedsprisen for TIA ligger noe over månedsprisen for TULT.

Sammenslåingen av kvalifisering i arbeidsmarkedsbedrift (KIA) med arbeidspraksis i skjermet sektor (APS) til et nytt arbeidsforberedende treningstiltak (AFT) vil innebære at deltakere ikke mottar lønn, men en offentlig stønad. Dette vil isolert sett gi en mindre innsparing i tiltaksbudsjettet. Utgiftene for staten vil være om lag de samme.

Når det gjelder forslaget om å slå sammen dagens tilretteleggingsordninger (driftstilskuddsordningen under arbeidspraksis i ordinær virksomhet, tilretteleggingstilskudd for arbeidssøkere og teknisk tilrettelegging) til en ny ordning, legges det til grunn at omfanget av den nye ordningen blir tilsvarende summen av dagens ordninger, dvs. om lag 200 mill. kroner.

Forslagene som beskrives vil samlet gi mer og bedre oppfølging fra arbeids- og velferdsforvaltningen av brukere, arbeidsgivere og tiltaksarrangører. Det legges opp til styrket kvalitets- og resultatoppfølging, innføring av et nytt arbeidsforberedende tiltak og tydeligere krav til oppfølging innenfor arbeidspraksistiltaket. Den nye tilretteleggings- og oppfølgingsavtalen skal bidra til å understøtte oppgaver som Arbeids- og velferdsetaten allerede ivaretar, og bidra til en prioritering og målretting av oppfølgingsressursene i Arbeids- og velferdsetaten. Ny tilretteleggings- og oppfølgingsavtale gjennomføres innenfor rammebevilgningen til Arbeids- og velferdsetaten.

Det framtidige behovet for tiltaksplasser og oppfølgingsressurser vil bli vurdert i forbindelse med de årlige budsjettprosessene, bl.a. på bakgrunn av utviklingen i ledighet og i antall personer med nedsatt arbeidsevne. Departementet vil sammen med Arbeids- og velferdsdirektoratet vurdere nærmere de samlede budsjettmessige effektene av endringene i tiltakssystemet.

Andre konsekvenser av forslagene i meldingen

Konsekvenser av forslag til endringer i systemet for arbeidsrettede tiltak er beskrevet over. Flere

av forslagene i meldingen for øvrig reiser viktige spørsmål bl.a. knyttet til prioritering og bruk av ressurser til oppfølging av brukere i NAV-kontoret. Det gjelder eksempelvis forslag om økt vekt på tidligere oppfølging i sykmeldingsperioden, mer bruk av gradering i stønadsforløpet, innsats for å forebygge uføretrygding blant unge samt økt vekt på aktivitetskrav og oppfølging fra arbeids- og velferdsforvaltningen. Samlet sett representerer forslagene i meldingen økte forpliktelser for oppfølgingsarbeidet i arbeids- og velferdsforvaltningen.

Selv om flere brukere enn før får oppfølging fra arbeids- og velferdsforvaltningen, og oppfølgingen for mange blir satt inn på et tidligere tidspunkt, er det likevel fortsatt for mange som ikke får den oppfølgingen de skal ha og med tilstrekkelig kvalitet. Gjennom NAV-evalueringen har bl.a. knapphet på tid og ressurser blitt trukket fram som en viktig forklaring på svak kvalitet og manglende måloppnåelse i oppfølgingsarbeidet. Departementet ser at dette skaper utfordringer for oppfølgingsarbeidet i Arbeids- og velferdsetaten i dag.

Et sentralt mål for Arbeids- og velferdsetaten framover er derfor at ansatte i NAV-kontor skal kunne bruke mer tid på veiledning og oppfølging av brukere lokalt. Det pågår eller planlegges i regi av Arbeids- og velferdsdirektoratet en rekke satsinger som er viktige for det framtidige oppfølgingsarbeidet i arbeids- og velferdsforvaltningen. Særlig viktig vil det være å heve effektiviteten i ytelsesforvaltningen. For IKT-moderniseringen er frigjøring av ressurser til brukeroppfølging et klart mål.

Det er videre nedsatt en ekspertgruppe som skal foreta en gjennomgang av arbeids- og velferdsforvaltningen (NAV). Målet med gjennomgangen er å hjelpe flere fra trygd til arbeid gjennom å avbyråkratisere forvaltningen og effektivisere ressursbruken. Ekspertgruppens arbeid vil pågå fram til midten av mars 2015. Dette tilsier at det videre arbeidet med konkretisering av tiltakene som skisseres i kap. 3 Inntektssikringsordninger og brukeroppfølging, og ekspertgruppens arbeid knyttet til oppfølgingsarbeidet i NAV-kontorene, bør ses i sammenheng. Regjeringen vil på denne bakgrunn komme tilbake til Stortinget med en sak hvor gjennomgang av AAP-ordningen og ekspertgruppens arbeid vil være sentrale tema.

Samlede virkninger

Det er vanskelig å anslå de samlede virkningene av de strategiene og forslagene som er omtalt i

meldingsdelen av denne proposisjonen. Det skyldes både at det vurderes endringer som omfatter flere grupper og virkemidler samtidig, og at konsekvensene i form av resultater og måloppnåelse først vil kunne komme noe fram i tid. I meldingsdelen skisseres også flere strategier Regjeringen vil arbeide videre med. Dette er strategier og forslag som må konkretiseres ytterligere, før det kan anslås konkrete budsjettmessige konsekvenser og gevinster. Det er derfor ikke mulig å gi konkrete anslag på hvor mange flere som vil kunne komme i arbeid som følge av Regjeringens forslag.

For endringer som ønskes gjennomført på lengre sikt og som har bevilgningsmessige konsekvenser, tas det forbehold om at gjennomføring er betinget av det økonomiske handlingsrommet. Regjeringen vil derfor komme tilbake til konkretisering av økonomiske og administrative konsekvenser av eventuelle forslag som krever bevilgningsendringer i de årlige budsjettframleggene for Stortinget.

7.2 Forslag til endringer i arbeidsmiljøloven

Det er grunn til å anta at særlig enkelte grupper arbeidssøkende vil tjene på en innføring av mer fleksible regler om midlertidig ansettelse, og at dette for enkelte kan fungere som et springbrett inn i arbeidslivet. Reglene vil også kunne gi noe økt mobilitet og jobbrotasjon. Økt adgang til midlertidig ansettelse vil samtidig kunne redusere behovet for bruk av overtid og dermed belastningen på de fast ansatte arbeidstakerne.

Økt adgang til midlertidig ansettelse vil gi virksomhetene større handlingsrom hvor det langsiktige behovet for arbeidskraft er usikkert, blant annet når det gjelder variasjoner i etterspørselen. Særlig i forbindelse med nyetableringer eller ved utvidelser i aktivitet vil dette kunne virke positivt.

Økt adgang til midlertidig ansettelse vil også kunne lette adgangen til arbeidsmarkedet for personer som tilhører grupper hvor det er antatt at det er større risiko knyttet til ansettelser, særlig for arbeidssøkere og personer som er nykommere i arbeidsmarkedet og som derfor kan ha problemer med å dokumentere sin kompetanse. Dette vil for eksempel kunne omfatte unge, nyutdannede, nyankomne innvandrere eller personer med nedsatt arbeidsevne som har vært utenfor arbeidslivet i en periode. Tiltak som kan svekke eksisterende utstøttingsmekanismer fra yrkeslivet

er viktig for å opprettholde yrkesdeltakelsen. Økt adgang til midlertidige ansettelser må også ses i sammenheng med politikken for å øke bruken av ordinært arbeidsliv som arena for arbeidstrening og kvalifisering, jf. del I i denne proposisjonen. I den grad økte muligheter til tilpasning bidrar til reduserte arbeidskraftskostnader totalt sett, vil dette kunne føre til økt etterspørsel etter arbeidskraft.

Det argumenteres også for at mer fleksible regler kan medføre ulemper. Virksomhetene kan tenkes å redusere investeringene i de ansattes kunnskap og kompetanse. Tilsvarende kan også arbeidstakernes interesse i å investere i særlig virksomhetsspesifikk kunnskap og kompetanse reduseres ved økt jobbrotasjon. I tillegg vil økt jobbrotasjon og mindre tilhørighet mellom arbeidstaker og virksomhet kunne svekke samarbeidet mellom arbeidsgiver og arbeidstaker, samt fokuset på HMS-arbeid. Dette kan også ha konsekvenser for den enkelte arbeidstaker. Økt omfang av midlertidige ansettelser vil samtidig kunne medføre større usikkerhet for arbeid og inntekt for flere. Det nevnes også fare for en utvikling i retning av inndeling av arbeidstakerne i såkalte ulike lag, hvor A-laget har faste og trygge jobber, mens B-laget varig går på midlertidige og kortvarige kontrakter.

Mens omfanget av midlertidige ansettelser har vært relativt begrenset i det norske arbeidsmarkedet, har det i lengre tid vært et stort innslag av slike ansettelser i mange andre land. Mye av forskningen er også knyttet til andre land og andre problemstillinger enn de problemstillinger som preger det norske arbeidsmarkedet. Relativt høy etterspørsel etter arbeidskraft, relativt like lønns- og arbeidsvilkår for midlertidig og fast ansatte, relativt høy overgang fra midlertidig til fast ansettelse, middels strengt stillingsvern og ikke svært liberal adgang til midlertidig ansettelse (heller ikke etter forslagene) er trekk ved det norske arbeidsmarkedet som kan innebære at lovendringene ikke får slike negative konsekvenser som en kan se i enkelte andre land.

Omfanget av midlertidige ansettelser i norsk arbeidsliv er som nevnt relativt begrenset i dag (om lag 8 prosent av de sysselsatte). 60 prosent av de som er midlertidig ansatt er kvinner, og et flertall av disse er ansatt i vikariat. Bruken av midlertidige ansettelser er høyest i offentlig sektor og særlig innenfor sektorer som utdanning og helse- og sosialtjenester. Dette er områder i arbeidslivet som domineres av kvinnelige arbeidstakere.

Det er etter departementets vurdering ikke mulig å trekke noen klare konklusjoner om hvilke

konsekvenser innføring av en generell tidsbegrenset adgang til midlertidig ansettelse vil ha for likestilling i arbeidslivet, men det antas at det ikke blir store konsekvenser. Dersom regjeringens forslag vil bidra til økt bruk av midlertidig ansettelse i privat sektor kan det være grunn til å regne med at andelen midlertidig ansatte vil øke mest blant menn, som utgjør flertallet av ansatte i privat sektor. Dette vil for øvrig være i samsvar med tilsvarende erfaringer i Sverige.

Ulempene må veies opp mot de positive konsekvenser en økt adgang kan ha for enkelte grupper og virksomheter, som igjen kan bidra til et mer velfungerende arbeidsmarked. Forslagene som begrenser gjentatt og sammenhengende bruk av den foreslåtte generelle adgangen til midlertidig ansettelse over tid, tar videre sikte på å motvirke mulige negative konsekvenser. Det foreslås i tillegg en endring i virksomhetenes drøftingsplikt med de tillitsvalgte om bruken av midlertidige ansettelser, for å øke fokus på særlig HMS-konsekvensene av virksomhetens bruk av slike ansettelser. Det vises for øvrig til vurderingene under punkt 5.5.3.1.

Forslagene om forenkling og tydeliggjøring av eksisterende regler i arbeidsmiljøloven om midlertidig ansettelse antas å bidra til at det blir enklere å forholde seg til regelverket for både arbeidstaker og arbeidsgiver, uten at reglene innholdsmessig endres.

Det er behov for mer kunnskap om midlertidige ansettelser i det norske arbeidsmarkedet. Arbeids- og sosialdepartementet har derfor inngått en flerårig forskningsavtale for å framskaffe økt kunnskap om utviklingstrekk i arbeidslivet når det gjelder atypiske tilknytningsformer i forhold til faste ansettelser og effekter av endringer i regelverk. Departementet vil følge utviklingen i bruken av midlertidige ansettelser i arbeidsmarkedet og løpende vurdere ytterligere behov for forskning og utredning.

7.3 Forslag til endringer i sosialtjenesteloven

Etter sosialtjenesteloven § 11 yter staten årlig rammetilskudd til delvis dekning av kommunenes utgifter til sosialtjenesten, og etter samme lovs § 7 skal den enkelte kommune sørge for nødvendige bevilgninger for å yte de tjenester og sette i verk de tiltak som kommunen har ansvar for etter denne loven. Disse bestemmelsene gjelder også for tiltak etter § 20.

Det er i dag store variasjoner mellom kommunene med hensyn til bruken av vilkår. Mange kommuner stiller i stor grad vilkår om aktivitet overfor personer som mottar sosialhjelp, andre følger opp brukerne på andre måter. Det varierer også hvilke aktivitetstilbud kommunene har.

De økonomiske konsekvensene for kommunene vil variere avhengig av hvilken praksis kommunene har i dag. Kommuner som i liten grad stiller krav om aktivitet vil kunne få økte utgifter forbundet med å etablere aktivitetsrettede tiltak. Enkelte eksempler på tiltak i kommunal regi krever imidlertid få eller ingen ekstra ressurser. Som et eksempel vil departementet vise til Fjell kommunes organisering av det sosiale arbeidet med stønadsmottakere. Kommuner som i dag systematisk bruker vilkår om deltakelse i aktivitet, melder om gode resultater med hensyn til overgang til arbeid. Dersom kommunene lykkes med å stille hensiktsmessige krav om aktivitet, vil investeringene i oppfølging av stønadsmottakerne medføre reduserte stønadsutgifter og antakelig økte skatteinntekter på lengre sikt.

Det vil være administrative konsekvenser ved at det i tilknytning til hver søknad skal gjøres en vurdering av hensiktsmessige aktiviteter. Andre vurderinger som lovendringen forutsetter, er vurderinger som Nav-kontorene også i dag skal gjøre ved behandling av søknader om økonomisk stønad. Disse medfører derfor ikke økte administrative kostnader for kommunen. Det vil for eksempel gjelde vurdering av om søkeren er omfattet av rett til kvalifiseringsprogram, om det foreligger rett til tiltak etter annen lovgivning eller garantiordninger som gir rett til tiltak. Vilkår om aktivitet knyttet til utbetaling av økonomisk stønad vil bare være aktuelt for personer som faller utenfor alle andre ordninger, og for en stor andel stønadsmottakere vil vurderingen derfor være enkel.

Det kan ikke lages like opplegg til alle stønadsmottakerne. Vilkårene som stilles til den enkelte vil måtte tilpasses vedkommendes ressurser og behov. Den enkelte kommune vil derfor måtte bruke både administrative og økonomiske ressurser på å analysere behovet i egen kommune og sørge for at det fremskaffes egnede tilbud i henhold til dette. Mange kommuner har gode opplegg, og vil i liten grad merke konsekvensene av lovendringen.

I høringsrunden er det enkelte kommuner som uttaler at manglende egnede tiltak er årsak til at det ikke stilles vilkår om tiltaksdeltakelse eller brukes arbeidsrettede vilkår oftere enn det gjøres. I den grad aktivitetskravene i slike kommuner ikke kan oppfylles gjennom tilbud av statlige

Endringer i arbeidsmiljøloven og sosialtjenesteloven
(adgang til midlertidig ansettelse mv. og vilkår om aktivitet for stønad til livsopphold)

arbeidsmarkedstiltak eller i samarbeid med nabo-kommuner om bruk av ordninger der, vil de måtte opprette egne kommunale tiltak og ordninger. Dette vil være noe mer ressurskrevende enn å øke omfanget på eksisterende tiltak. På den annen side har Nav-reformen ført til at kommunene har fått bedre kunnskap om og lettere tilgang til statlige tiltak, blant annet ved at det allerede i dag er slik at tilgang på ulike former for tiltak ikke er knyttet opp til om den enkelte mottar en statlig

eller en kommunal ytelse. Det er også blitt lettere å utnytte eksisterende kontakt mot lokalt næringsliv.

Staten vil konsultere KS i det videre arbeidet med å anslå eventuelle merkostnader for kommunene som følge av lovendringen. Det tas sikte på at lovendringen trer i kraft så snart som mulig etter at eventuelle anslåtte merkostnader for kommunene er dekket.

8 Merknader til de enkelte bestemmelsene i lovforslaget

8.1 Merknader til forslagene til endringer i arbeidsmiljøloven

§ 14-6 Minimumskrav til innholdet i den skriftlige avtalen

Til første ledd bokstav e

Det innføres et nytt krav til innholdet i den skriftlige arbeidsavtalen når arbeidsforholdet er midlertidig, i bokstav e. Kravet innebærer at det må fremgå av arbeidsavtalen på hvilket grunnlag arbeidstakeren ansettes. Det vises kun til arbeidsmiljøloven § 14-9, men grunnlag etter annet regelverk som særlover eller tariffavtaler kan også være aktuelle, blant annet tjenestemannsloven.

Bestemmelsen er en ordensforskrift og ikke en gyldighetsregel. Arbeidsgiveren må imidlertid som hovedregel ha risikoen for mangelfullt innhold og manglende klargjøring, jf. Rt. 2004 s. 53.

Lovendringen innebærer at eventuelle *endringer* i grunnlaget for den midlertidige ansettelsen også må tas inn i arbeidsavtalen tidligst mulig og senest en måned etter at endringen trådte i kraft, jf. § 14-8. Dette gjelder eksempelvis hvis arbeidstaker først er ansatt med grunnlag i den nye, generelle adgangen til midlertidig ansettelse og så går over i et vikariat, jf. henholdsvis § 14-9 første ledd bokstav f og b.

Bestemmelsen vil bare få betydning ved inngåelse av nye kontrakter etter ikrafttredelse. Det foreslås en overgangsregel om dette.

§ 14-9 Midlertidig ansettelse

Til første ledd bokstav a

Lovendringen i bokstav a er en forenkling av dagens ordlyd, men er ikke ment å innebære materielle endringer i forhold til dagens bestemmelse.

Både forskjeller i arbeidets *art* som skiller seg fra det ordinære, og markerte forskjeller i *arbeidsmengde* skal fortsatt omfattes av ordlyden og gi grunnlag for midlertidig ansettelse. I rettspraksis er det slått fast at bestemmelsens vilkår om at «arbeidets karakter tilsier det» skal tolkes strengt, men er ikke til hinder for midlertidig ansettelse når det trengs personell med særlige formelle

kvalifikasjoner og det ikke har meldt seg kvalifiserte søkere. Høyesterett har slått fast at dette er arbeidsforhold av en slik særegen karakter at midlertidig ansettelse lovlig kan avtales når det er saklig behov for det, og ansettelsen begrenses til det som er strengt nødvendig. Tidligere rettspraksis vil fortsatt kunne legges til grunn, bl.a. Rt. 1991 s. 872 og Rt. 1985 s. 1141.

Dersom det inngås en arbeidsavtale for kun å utføre ett bestemt arbeid uten at det kan tidfestes på forhånd nøyaktig når arbeidet er ferdig, vil også dette kunne karakteriseres som midlertidig når det er på det rene at arbeidet ikke skal videreføres.

Det vises for øvrig til gjeldende rett under punkt 5.3.1.2.

Til første ledd bokstav d

Endringsforslaget tar sikte på å bedre sammenhengen i bestemmelsens ordlyd ved å ta inn preposisjonen «med» i begynnelsen av bokstav d. Forslaget innebærer ingen innholdsmessig endring.

Til første ledd bokstav e

Det er ved en inkurie brukt feil preposisjon i begynnelsen av bokstav e, og denne endres til «med». Forslaget innebærer ingen innholdsmessig endring.

Til første ledd ny bokstav f

Det innføres i en ny bokstav f en generell adgang til midlertidig ansettelse for inntil tolv måneder. Det er ikke krav til at det må foreligge særskilte grunner for at midlertidig ansettelse etter bestemmelsen kan benyttes. Oppgavene som skal utføres kan være tidsavgrensede eller varige. Tolv månedersperioden løper fra tidspunktet for faktisk tiltredelse i stillingen. Arbeidsforholdet må senest avsluttes tolv måneder senere, eller videreføres som fast eller midlertidig ansettelse på annet grunnlag.

Videre innføres det en kvotebegrensning for antall arbeidstakere som kan være midlertidig ansatt på dette grunnlaget. Slike avtaler kan ikke

omfatte mer enn 15 prosent av arbeidstakerne i virksomheten, men kan likevel inngås med minst en arbeidstaker. Kvoten omfatter ikke de andre rettsgrunnlagene for midlertidig ansettelse.

Ved beregningen av kvoten må det tas utgangspunkt i antall ansatte arbeidstakere i virksomheten, dvs. både hel- og deltidsstillinger, samt faste og midlertidige stillinger. Innleide arbeidstakere og selvstendige oppdragstakere faller utenfor beregningsgrunnlaget. Heller ikke arbeidstakere som er i permisjon skal inkluderes i beregningen, men eventuelle arbeidstakere som vikarierer for disse vil inngå i beregningsgrunnlaget.

Beregningen av kvoten skal foretas på ansettelsestidspunktet til den enkelte arbeidstaker som ansettes på generelt grunnlag. Virksomheten må dermed ta stilling til kvoten ved hver ansettelse på slikt grunnlag. Forslaget vil ikke være til hinder for at arbeidsgiver kan beregne kvoten per enhet i virksomheten, dersom det er ønskelig. Det totale antallet kan likevel ikke overstige 15 prosent av arbeidstakerne i virksomheten.

Hva som utgjør 15 prosent av virksomhetens ansatte, vil kunne bli et desimaltall. I slike tilfeller må det foretas en avrunding til nærmeste hele tall. Det rundes ned ved desimaler fra 0,1 til 0,49 og rundes opp ved desimaler fra 0,5 til 0,99. I en virksomhet med 31 arbeidstakere, utgjør 15 prosent i utgangspunktet 4,65 arbeidstakere, noe som innebærer at kvoten er maksimum fem arbeidstakere. I en virksomhet med 29 ansatte er prosentandelen 4,35 og dermed er det tillatt at fire arbeidstakere ansettes på generelt grunnlag. I virksomheter med tre arbeidstakere eller færre ville det ut i fra desimalberegningen føre til at det rundes ned til null. Derfor fremgår det av lovteksten at det alltid kan inngås avtale med minst én arbeidstaker.

Se for øvrig begrensningene om karantene som innføres på adgangen i paragrafens syvende ledd.

Til første ledd tredje punktum

I tredje punktum tas det inn en nærmere presisering av hva som et minimum bør inngå i drøftingsplikten. Drøftingen skal for det første omfatte «grunnlaget for og omfanget av slike ansettelser». Ifølge de opprinnelige forarbeidene til bestemmelsen er dette kjernen i drøftingsplikten, det vises til Prop. 104 L (2009–2010) s. 8). Dette vil nå fremgå direkte av bestemmelsen. Omfanget av midlertidige ansettelser etter første ledd bokstav f vil blant annet inngå i drøftingsplikten, inklusive omfanget av eventuelle karantener på arbeidsoppgaver og gjeldende kvote i virksomheten.

Også «konsekvenser for arbeidsmiljøet» skal drøftes. Det nærmere innholdet overlates i hovedsak til arbeidsgiver og tillitsvalgte i den enkelte virksomhet å avgjøre, ut i fra de konkrete utfordringene den enkelte virksomhet har. Eksempler på hva som kan drøftes er om HMS-opplæringen er tilfredsstillende for de midlertidig ansatte og om kravene til helse, miljø og sikkerhet er tilfredsstillende gjennomført i virksomheten for denne gruppen.

Det er ikke ment å gi en uttømmende liste over drøftingstema, jf. ordlyden «blant annet». Partene står fritt til også å drøfte andre tema i tilknytning til bruken av midlertidig ansettelse.

Til fjerde ledd andre punktum

Ved en inkurie er det i andre punktum vist til «andre ledd bokstav d». Riktig henvisning vil være «andre ledd, jf. første ledd bokstav d».

Til fjerde ledd nytt siste punktum

Arbeidstaker som har vært ansatt i mer enn ett år, har krav på skriftlig varsel om tidspunktet for fratreden senest en måned før fratredelsestidspunktet. Fjerde punktum fastsetter som rettsvirkning ved manglende overholdelse av varslingsfristen, at arbeidsgiver ikke kan kreve at arbeidstaker fratrer før en måned etter at varsel er gitt.

Enkeltstående midlertidige ansettelser etter første ledd bokstav f, kan maksimalt være av tolv måneders varighet. Varslingsregelen vil derfor ikke komme til anvendelse i disse tilfellene. Slike ansettelser kan imidlertid skje i sammenheng med midlertidige ansettelser på andre grunnlag, og den samlede ansettelsesperioden vil kunne vare utover tolv måneder. Ansettes først arbeidstaker midlertidig etter første ledd bokstav f og deretter videre midlertidig på annet grunnlag, får manglende varslings rettsvirkning på vanlig måte, jf. fjerde punktum. Dersom arbeidstaker ansettes midlertidig først på annet grunnlag og deretter på generelt grunnlag i tolv måneder, skal manglende varslings av fratreden ikke føre til forlengelse av arbeidsforholdet. I disse tilfellene vil brudd på regelen ikke få noen rettsvirkning og varslingsregelen i fjerde ledd vil kun være en ordensforskrift. Nytt siste punktum avklarer at fjerde punktum likevel ikke kommer til anvendelse hvor *forlengelsen* går utover tolv måneder ved ansettelser etter første ledd bokstav f.

Til femte ledd nytt andre punktum

Nytt andre punktum presiserer at midlertidige arbeidsavtaler i utgangspunktet er oppsigelige i

løpet av avtaleperioden. Henvisningen til «lovens regler om opphør av arbeidsforhold» viser at det er *alle* regler knyttet til opphør som får anvendelse i avtaleperioden. I hovedsak gjelder det lovens kapittel 15 om opphør av arbeidsforhold og de prosessuelle reglene knyttet til opphør i kapittel 17. I avtaleperioden gjelder dermed oppsigelsesreglene, med blant annet vern mot usaklig oppsigelse og krav til oppsigelsesfrister. Videre gjelder regler om avskjed, suspensjon, prøvetid mv. I utgangspunktet vil den midlertidige arbeidstakeren være omfattet av de samme reglene som fast ansatte, men de særregler som gjelder i denne sammenheng for midlertidige ansatte vil fortsatt gjelde. Eksempelvis gjelder ikke retten til å fortsette i stilling for midlertidig ansatte ved tvist om et arbeidsforhold lovlig er brakt til opphør, jf. arbeidsmiljøloven § 15-11 tredje ledd. Ved kortvarige ansettelser vil ikke nødvendigvis alle reglene passe fullt ut, for eksempel reglene om oppsigelsesfrister i § 15-3. I disse tilfellene anses behovet for å gå til oppsigelse likevel å være lite praktisk.

Nytt andre punktum gjelder i avtaleperioden for det midlertidige arbeidsforholdet. Når det avtalte tidsrommet er utløpt eller det bestemte arbeidet er avsluttet, gjelder første punktum. Utgangspunktet er da at den midlertidige arbeidsavtalen opphører av seg selv, uten krav til saklig grunn for oppsigelse eller oppsigelsesfrister mv., men hvor varslingsreglene i § 14-9 fjerde ledd etter omstendighetene kan komme til anvendelse.

Til nytt sjette ledd

Nytt sjette ledd fastsetter at midlertidig ansettelse etter § 14-9 første ledd bokstav f, skal inngå i beregningsgrunnlaget for fireårsregelen.

Bestemmelsen flyttes fra femte ledd andre og tredje punktum til et eget ledd.

Til nytt syvende ledd

Nytt syvende ledd første punktum fastsetter virkeområdet for karantenebestemmelsen i åttende ledd. Karantenebestemmelsen gjelder midlertidige ansettelser etter første ledd bokstav f og for arbeid av samme art som ble utført under ansettelsen som er grunnlaget for karantenen. Det vises til en nærmere beskrivelse av hva som ligger i begrepet «arbeidsoppgaver av samme art» under punkt 5.5.3.2.

Det fremgår videre av første punktum at karantenen skal omfatte arbeid av samme art innenfor virksomheten. Begrepet «virksomheten» er i denne sammenheng sammenfallende

med den juridiske enheten. I andre punktum gis likevel arbeidsgiver adgang til å avgrense virkeområdet for karantene til enheter med minst 50 ansatte innenfor virksomheten. Det vil innebære at enheter av minst denne størrelsen kan vurderes isolert og resten av virksomheten vurderes for seg når det gjelder karantenes omfang. Det er opp til den enkelte virksomhet å bestemme dette. Med begrepet «enheter» menes i denne sammenheng reelle, organisatorisk avgrensede enheter.

Tredje punktum slår fast at det inntreer en karantene på tolv måneder når arbeidstaker som er midlertidig ansatt etter første ledd bokstav f, ikke får videre ansettelse etter utløp av denne avtalen. Dersom ansettelsen er av kortere varighet enn tolv måneder, kan den forlenges med grunnlag i første ledd bokstav f i til sammen tolv måneder. Videre ansettelse utover dette er kun aktuelt i fast eller midlertidig stilling på et annet rettsgrunnlag. Karantenen skal være av tolv måneders varighet uavhengig av ansettelsens lengde. Det er tatt inn i lovteksten at karanteneperioden inntreer for arbeidsgivers virksomhet og ikke for arbeidstaker. Selv om karantene inntreer i en virksomhet, vil arbeidstaker kunne anses i en annen virksomhet hvor karantene ikke gjelder for å utføre arbeid av samme art. Også ved flere og ev. overlappende ansettelser etter første ledd bokstav f, for å utføre arbeid av samme art, gjelder hovedregelen om at det inntreer karantene etter utløp av *hver ansettelse* som arbeidsgiver velger å avslutte ved avtalens utløp.

I fjerde punktum slås fast at konsekvensen av at en karantene inntreer, er at det ikke kan foretas nye ansettelser i virksomheten etter første ledd bokstav f, for å utføre arbeid av samme art som det karantenen springer ut fra. En karantene omfatter både ny ansettelse av samme arbeidstaker og av annen arbeidstaker.

Selv om fjerde punktum er til hinder for at *nye* ansettelser kan foretas i karanteneperioden, vil bestemmelsen ikke være til hinder for at andre midlertidige ansettelser på generelt grunnlag som løper på tidspunktet for inntreden av en karantene, kan løpe ut i samsvar med ansettelsesavtalen.

§ 14-11 Virkninger av ulovlig midlertidig ansettelse

Til første ledd nytt tredje punktum

Nytt tredje punktum innebærer at ved brudd på kvotebestemmelsen i § 14-9 første ledd bokstav f, «snus» hovedregelen i § 14-11 første ledd første punktum som gir krav på fast ansettelse. Ved brudd på kvoteregelen vil arbeidstaker i utgangspunktet

ikke ha krav på fast ansettelse, men foreligger det «særlige grunner» vil retten likevel kunne avsi dom for fast ansettelse. Slike «særlige grunner» er ment å omfatte klare misbrukstilfeller og vil bero på en konkret vurdering. Eksempler på når «særlige grunner» foreligger er tilfeller hvor en virksomhet har ansatt arbeidstakere på generelt grunnlag i stort omfang og utover kvoten, eller systematisk eller i lengre tid har overtrådt kvoteregelen mv.

Rettsvirkningen av brudd på kvoten skal knyttes til den ansettelsen hvor bruddet på kvoten skjer. Det vil kunne gjelde én arbeidstaker, men også flere hvis det f.eks. ansettes to samtidig eller hvis virksomheten fortsetter å ansette på generelt grunnlag i strid med kvotebestemmelsen.

§ 14-12 Innleie fra virksomhet som har til formål å drive utleie (bemanningsforetak)

Til første ledd

Lovendringen i første ledd medfører at det ikke vil være adgang til innleie fra bemanningsforetak i samme utstrekning som etter § 14-9 første ledd bokstav f. For øvrig er det ingen endringer.

Til fjerde ledd

Som følge av at fireårsregelen flyttes fra § 14-9 femte ledd andre og tredje punktum til et nytt sjette ledd, endres henvisningen i fjerde ledd tilsvarende.

8.2 Merknader til forslagene til endringer i sosialtjenesteloven

Til § 20 Bruk av vilkår

Det vises til alminnelige merknader i kapittel 6.6.

Første ledd i bestemmelsen lovfester en plikt for kommunen til å stille vilkår om aktivitet for til-

deling av økonomisk stønad med mindre tungtveiende grunner taler mot det. Aktiviteten skal være egnet til å styrke stønadsmottakerens muligheter for å komme i arbeid eller skole og ha som mål at stønadsmottakeren skal bli helt eller delvis selv- hjulpen.

Første ledd viderefører dessuten gjeldende vilkårsbestemmelse og lovfester adgangen til å stille vilkår for tildeling av økonomisk stønad i tråd med den alminnelige vilkårs læren.

Det nærmere innhold av første ledd, andre punktum og andre ledd, framgår av Ot.prp. nr. 20 (1990–1991) Om lov om sosiale tjenester m.v. punkt 5.8 og merknader til de enkelte paragrafer.

Kravene som stilles til vilkår etter andre ledd, er gjort gjeldende for vilkår etter første ledd, første og andre punktum.

I tredje ledd gis hjemmel for å sanksjonere brudd på vilkår ved å redusere stønaden. Det kan ikke foretas reduksjon med mindre det er informert om muligheten for dette i vedtaket om stønad. Stønaden kan ikke reduseres til et nivå som gjør at mottakeren og hans eller hennes familie kommer i en nødsituasjon. En eventuell reduksjon skal foretas etter en individuell vurdering hvor det vil måtte tas særlige hensyn til barns behov. Departementet er gitt hjemmel for i forskrift å gi nærmere regler om reduksjon av stønaden som følge av brudd på vilkår.

Arbeids- og sosialdepartementet

tilrår:

At Deres Majestet godkjenner og skriver under et framlagt forslag til proposisjon til Stortinget om endringer i arbeidsmiljøloven og sosialtjenesteloven (adgang til midlertidig ansettelse mv. og vilkår om aktivitet for stønad til livsopphold).

Vi HARALD, Norges Konge,

st a d f e s t e r :

Stortinget blir bedt om å gjøre vedtak til lov om endringer i arbeidsmiljøloven og sosialtjenesteloven (adgang til midlertidig ansettelse mv. og vilkår om aktivitet for stønad til livsopphold) i samsvar med et vedlagt forslag.

Forslag

til lov om endringer i arbeidsmiljøloven og sosialtjenesteloven (adgang til midlertidig ansettelse mv. og vilkår om aktivitet for stønad til livsopphold)

I

I lov 17. juni 2005 nr. 62 om arbeidsmiljø, arbeidstid og stillingsvern mv. gjøres følgende endringer:

§ 14-6 første ledd bokstav e skal lyde:

- e) forventet varighet dersom arbeidsforholdet er midlertidig, samt grunnlaget for ansettelsen, jf. § 14-9,

§ 14-9 første ledd bokstav a skal lyde:

- a) når arbeidet er av midlertidig karakter,

§ 14-9 første ledd bokstav d, bokstav e og ny bokstav f skal lyde:

- d) med deltaker i arbeidsmarkedstiltak i regi av eller i samarbeid med Arbeids- og velferds-etaten,
e) med idrettsutøvere, idrettstrenerne, dommere og andre ledere innen den organiserte idretten,
f) for en periode på inntil tolv måneder. Slike avtaler kan ikke omfatte mer enn 15 prosent av arbeidstakerne i virksomheten, men kan likevel inngås med minst én arbeidstaker (kvote).

§ 14-9 første ledd tredje punktum skal lyde:

Arbeidsgiver skal minst en gang per år drøfte bruken av midlertidig ansettelse etter bestemmelsene i dette ledd med de tillitsvalgte, blant annet grunnlaget for og omfanget av slike ansettelser, samt konsekvenser for arbeidsmiljøet.

§ 14-9 fjerde ledd andre punktum skal lyde:

Dette gjelder likevel ikke deltaker i arbeidsmarkedstiltak som omfattes av andre ledd, jf. første ledd bokstav d.

§ 14-9 fjerde ledd nytt siste punktum skal lyde:

Bestemmelsen i fjerde punktum gir likevel ikke grunnlag for ansettelse utover tolv måneder ved ansettelse etter første ledd bokstav f.

§ 14-9 femte ledd nytt andre punktum skal lyde:
I avtaleperioden gjelder lovens regler om opphør av arbeidsforhold.

§ 14-9 nåværende femte ledd andre og tredje punktum blir nytt sjette ledd og skal lyde:

Arbeidstaker som har vært sammenhengende midlertidig ansatt i mer enn fire år etter første ledd bokstav a, b og f, skal anses som fast ansatt slik at reglene om oppsigelse av arbeidsforhold kommer til anvendelse. Ved beregning av ansettelsestid skal det ikke gjøres fradrag for arbeidstakers fravær.

§ 14-9 nytt syvende ledd skal lyde:

(7) Reglene i åttende ledd gjelder ansettelser etter første ledd bokstav f for arbeidsoppgaver av samme art innenfor virksomheten. Arbeidsgiver kan regne enheter med minst 50 ansatte som en egen virksomhet. Når en arbeidstaker som er midlertidig ansatt etter første ledd bokstav f, ikke får videre ansettelse ved avtaleperiodens utløp, starter en karanteneperiode på tolv måneder for arbeidsgiveren. Arbeidsgiveren kan i karanteneperioden ikke foreta nye ansettelser som nevnt i første punktum.

§ 14-11 første ledd nytt tredje punktum skal lyde:

Ved brudd på bestemmelsen om kvote i § 14-9 første ledd bokstav f, kan retten avsi dom etter første punktum når særlige grunner tilsier det.

§ 14-12 første ledd skal lyde:

Innleie av arbeidstaker fra virksomhet som har til formål å drive utleie, er tillatt i samme utstrekning som det kan avtales midlertidig ansettelse etter § 14-9 første ledd bokstav a til e.

§ 14-12 fjerde ledd skal lyde:

Ved innleie etter denne paragraf gjelder reglene i § 14-9 sjette ledd tilsvarende.

Endringer i arbeidsmiljøloven og sosialtjenesteloven
(adgang til midlertidig ansettelse mv. og vilkår om aktivitet for stønad til livsopphold)

II

I lov 18. desember 2009 nr. 131 om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen gjøres følgende endringer:

Lovens tittel skal lyde:

Lov 18. desember 2009 nr. 131 om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen (*sosialtjenesteloven*)

§ 20 skal lyde:

§ 20 *Bruk av vilkår*

Det skal stilles vilkår om aktivitet for tildeling av økonomisk stønad med mindre tungtveiende grunner taler mot det. Det kan også stilles andre vilkår for tildeling av økonomisk stønad, inkludert vilkår etter § 25.

Vilkårene må ha nær sammenheng med vedtaket. De må ikke være uforholdsmessig byrdefulle for stønadsmottakeren eller begrense hans eller hennes handle- og valgfrihet på en urimelig måte. Vilkårene må heller ikke være i strid med andre bestemmelser i loven her eller i andre lover.

Ved brudd på vilkår kan det fattes vedtak om at stønaden reduseres, forutsatt at det i vedtaket om stønad er informert om muligheten for slik reduksjon. Departementet kan i forskrift gi nærmere regler om reduksjon av stønaden.

III

Loven trer i kraft fra den tid Kongen bestemmer.

Endringen i arbeidsmiljøloven § 14-6 første ledd bokstav e gjelder arbeidsavtaler som er inngått etter lovens ikrafttredelsestidspunkt.

Vedlegg 1**Kildehenvisninger**

- Aronsson G., Gustafsson K., Dallner M. (2000). Anstillingsformer, arbeidsmiljø og helse i ett centrum-periferiperspektiv. *Arbetslivsinstituttet, Arbete och Hälsa*, 2000:9.
- Belin, A. et al (2011) Occupational health and safety risks for the most vulnerable workers. Studie skrevet på oppdrag fra Europaparlamentets arbeids- og sosialkomite.
- Berglund, T. og Furåker, B. (2011) Flexicurity Institutions and Labour Market Mobility. An Intra-Nordic Comparison, *Gøteborgs universitet*.
- Berglund, T. et al (2010) Labour Market Mobility in Nordic Welfare States. *Nordisk Ministerråd, Tema Nord* 2010:515
- Djuve, A.B. (2006) Fafo, Ikke-vestlige innvandrere i norsk arbeidsliv, integrering i randsonen. Artikkel som oppsummerer statistikk og forskning på området.
- Econ (2009) Econ-rapport nr. 2009–112 Effekter av lovreguleringer av stillingsvern og arbeidstid.
- Engbretsen, L.S., Salvanes, K.G., og Vassengen, J.F. (2012) Midlertidige stillinger – et springbrett til permanente stillinger? *Statistisk sentralbyrå, Økonomiske analyser* 5/2012.
- Håkansson, K. (2001) Språngbråda eller segmentering? En longitudinell studie av tidsbegrensat anställda. *Centrum för arbetsvetenskap, Göteborgs universitet. Institutet för arbetsmarknadspolitisk utvärdering* 2001:1.
- Kahn, L.M. (2010) Employment Protection Reforms, Employment and the Incidence of Temporary Jobs in Europe: 1996–2001, *Labour Economics*, Vol. 17.
- Longva, F. (2002) Midlertidig ansettelse – karrierestige eller jobbfelle? *Institutt for samfunnsforskning, Søkelys på arbeidsmarkedet* nummer 2 2002.
- Longva, F. (2003) Atypiske kontrakter – en kontrakt på noe mer? *Fafo Arbeidsnotat*.
- Nergaard, K., Aarvaag Stokke, T. (1996) Midlertidige ansettelser i norsk arbeidsliv, *Fafo-rapport* 198.
- Nergaard, K. (2004) Atypisk arbeid, *Fafo-rapport* 430.
- Nergaard, K. (2006) Midlertidig ansatte i norsk arbeidsliv, *Tilleggsundersøkelse til Arbeidskraftundersøkelsen, Fafo-notat* 2006:19.
- Nergaard, K. et al *Utleie av arbeidskraft* 2011, *Fafo-rapport* 2011:33.
- NHO Service i samarbeid med Prognosesenteret: *Bemanningsbarometeret* 1. kvartal 2014
- OECD Employment Outlook 2013
- OECD Employment Outlook 2014
- Proba samfunnsanalyse, *Rapport* 2013-09 *Kommunenes praksis for bruk av vilkår ved tildeling av økonomisk sosialhjelp*.
- Skedinger, P. (2008) Effekter av anstillingsskydd – vad säger forskningen? *Studieförbundet Näringsliv och Samhälle*.
- Statens Arbeidsmiljøinstitutt (2014) Midlertidige ansettelsesformer og helse – en kunnskapsoversikt.
- Statistisk sentralbyrå *Rapport* 2013/49, *Innvandrere på arbeidsmarkedet*
- Statistisk sentralbyrå *Arbeidskraftundersøkelsen* 2014
- Svalund, J. (2013) The impact of institutions on mobility, labour adjustments and cooperation in the Nordic countries, *doktorgradsavhandling, Institutt for sosiologi og samfunnsgeografi, Universitetet i Oslo*.
- Virtanen, M. et al (2005). Temporary employment and health: a review. *Int J Epidemiol.* 2005; 34(3): 610–22.
- von Simson, K. (2009) Kan vikarbyråarbeid være et springbrett til arbeidslivet for ikke-vestlige innvandrere? *Institutt for samfunnsforskning, Søkelys på arbeidslivet* nummer 3 2009.
- von Simson, K. (2012) Veier til jobb for ungdom uten fullført videregående opplæring. *Institutt for samfunnsforskning, Søkelys på arbeidslivet* nummer 1–2 2012.

Bestilling av publikasjoner

Offentlige institusjoner:

Departementenes sikkerhets- og serviceorganisasjon

Internett: www.publikasjoner.dep.no

E-post: publikasjonsbestilling@dss.dep.no

Telefon: 22 24 20 00

Privat sektor:

Internett: www.fagbokforlaget.no/offpub

E-post: offpub@fagbokforlaget.no

Telefon: 55 38 66 00

Publikasjonene er også tilgjengelige på

www.regjeringen.no

Trykk: 07 Aurskog AS – 12/2014

